HUTAN *untuk* RAKYAT

JALAN TERJAL REFORMA AGRARIA DI SEKTOR KEHUTANAN

LKiS

LPLHNU
Lembaga Pelestarian Lingkungan Hidup
Nahdlotul 'Ulama

HUTAN UNTUK RAKYAT
JALAN TERJAL REFORMA AGRARIA DI SEKTOR KEHUTANAN

JALAN TERJAL REFORMA AGRARIA
DI SEKTOR KEHUTANAN

Editor: Ismatul Hakim
Lukas R. Wibowo
Epilog: Gunawan Wiradi

KATA PENGANTAR

Konflik sumber daya alam khususnya hutan dalam dekade terakhir semakin marak terjadi dengan cakupan wilayah, pihak yang terlibat, dan dampak yang semakin luas. Konflik tersebut terjadi di berbagai fungsi hutan dengan pokok sengketa antara lain reklaiming kawasan dan okupasi lahan pada sektor perkebunan dan kehutanan.

Konflik kasus di sektor perkebunan adalah 119 kasus, dengan luasan area mencapai lebih dari 400 ribu hektar, sedang sektor kehutanan 72 kasus, dengan luas area mencapai 1,2 juta hektar lebih.

Dalam konflik berbasis lahan ini tentu ada korelasinya dengan struktur penguasaan lahan dan akses terhadap sumber daya hutan. Data Badan Pertanahan Nasional (BPN) mengungkapkan bawa gini rasio untuk distribusi lahan di Indonesia saat ini sebesar 0,562, ini berarti ketimpangan distribusi lahan telah krusial. Data lain dari BPN juga mengungkapkan bahwa 56 persen asset yang ada di Indonesia berupa properti, tanah dan perkebunan (HGU) dikuasai oleh hanya 0,2 persen penduduk Indonesia.

Terkait dengan hak akses terhadap sumber daya hutan juga masih ada ketimpangan yang signifikan. Saat ini, luas hutan produksi mencapai 77,83 juta hektar atau sekitar 59,29 persen

dari total luas kawasan Indonesia. Kawasan hutan produksi yang semula dikelola dengan Hak Pengusahaan Hutan (HPH) masih ada 33,6 juta hektar dan 115 unit manajemen atau 39 persen yang masih beroperasi. Sementara untuk Hutan Tanaman Industri (HTI), terdapat 238 unit usaha yang mengantongi izin, dengan luas area 9,83 juta hektar. Dan, untuk hak kelola Hutan Tanaman Rakyat, baru mencapai penggunaan lahan seluas 168 ribu hektar. Sementara jumlah lahan hutan yang ditetapkan menjadi Hutan Kemasyarakatan seluas 2,5 juta hektar hingga tahun 2014, baru mencapai 12 persen hingga April 2013. Hutan Desa baru seluas 158 ribu hektar hingga tahun 2012.

Kementerian Kehutanan tentunya tidak menutup mata bahwa konflik sumber daya alam dan reforma agraria adalah merupakan persoalan krusial dan sensitif yang berdimensi luas, tidak saja berkaitan dengan aspek ekonomi dan sosial, tetapi juga politik. Dengan diterbitkannya buku Jalan Terjal Reforma Agraria di sektor Kehutanan ini membuktikan bahwa Kementerian Kehutanan, dalam hal ini PUSPIJAK sangat terbuka terhadap wacana persoalan-persoalan masyarakat dan bangsa yang terus berkembang.

Dibandingkan dengan era sebelum reformasi, Kementerian Kehutanan telah melakukan berbagai perbaikan dengan mengeluarkan berbagai kebijakan inovatif yang terkait dengan pemberian akses kepada masyarakat untuk terlibat dalam pengelolaan hutan. Beberapa kebijakan tersebut antara lain adalah Hutan Kemasyarakatan (HKm), Hutan Tanaman Rakyat (HTR) dan Hutan Desa sebagaimana tersebut di atas, meskipun dalam total luasan arealnya masih relatif rendah.

Lahirnya kebijakan ini membuktikan bahwa Kementerian Kehutanan memiliki komitmen untuk memberikan akses yang lebih besar bagi masyarakat dan desa di sekitar hutan untuk turut mengelola hutan dalam kerangka mewujudkan kesejahteraan rakyat. Di tengah berbagai keterbatasan dan tantangan di atas, inovasi kebijakan untuk membuat terobosan-terobosan yang menguntungkan masyarakat dan desa hutan menjadi relevan untuk terus dikembangkan.

Inovasi kebijakan ini sejalan dengan komitmen Menteri Kehutanan untuk memberi peluang yang sama kepada pengusaha hutan tanaman rakyat untuk dapat mengelola lahan sebagaimana pengusaha besar. Kami menyadari bahwa masih banyak hal yang perlu dipikirkan bersama sehingga partisipasi para pihak menjadi sangat relevan dan diperlukan agar upaya penyelesaian terkait masalah tenurial bisa optimal.

Semoga buku ini bermanfaat sebagai referensi bagi pihak-pihak yang peduli dengan pembaruan agraria di Indonesia.

Bogor, Nopember 2014

Kepala Puspijak,

Dr. Ir. Kirsfianti L. Ginoga, M.Sc.

PENGANTAR EDITOR
GONG DEKLARATIF REFORMA AGRARIA: *The Forgotten Men* dan Guremisasi Petani

Ismatul Hakim dan Lukas R Wibowo

Pendahuluan

Buku *Hutan untuk Rakyat Jalan Terjal Reforma Agraria di Sektor Kehutanan* bertujuan untuk mengingatkan kembali, menunjukkan dan memberikan pemahaman kepada publik, para aktor dan institusi negara, terutama para pengambil kebijakan, legislatif, serta korporasi bahwa bangsa dan negara ini telah jauh berlayar melenceng dari titik arah yang dicita-citakan para pendiri bangsa. Tidak mengherankan bila di tengah-tengah lajunya kapal, berbagai gelombang besar, dalam wujud konflik-konflik yang berbasis lahan terus menghantam hampir di semua sisi kapal. Hantaman-hantaman gelombang pun seakan tak reda bahkan semakin besar sehingga membuat posisi kapal berlayar terseok-seok dan rentan untuk terjerumus dalam lautan yang dalam. Parahnya perbaikan-perbaikan yang dilakukan menurut istilah Wiradi (2013) sebagai *piecemeal improvement* atau perbaikan tambal-sulam yang tidak akan pernah bisa mengarahkan laju kapal ke cita-cita awal bangsa ini sebagaimana diistilahkan Moh. Hatta, negara agraris yang berkemakmuran dengan landasan distribusi penguasaan lahan yang berkeadilan.

Namun, sungguh disayangkan efek domino ketidakadilan distribusi lahan yang muncul ke permukaan dalam bentuk tanda-tanda zaman seperti krisis pangan, konflik lahan dan ketimpangan

penguasaan lahan dan kekayaan yang memantik berbagai persoalan sosial dan politik tidak pernah menjadi cambuk bagi komponen bangsa, terutama para pemegang kuasa politik dan ekonomi untuk memikirkan kembali ideologi dan praktik-praktik pembangunan yang tengah dijalankan. Kita sebagai bangsa justru semakin disibukkan oleh mengejar kepentingan masing-masing sebagai pribadi (individualisme). Semangat kolektivitas, gotong royong dan kepedulian terhadap kaum lemah yang tidak memiliki akses terhadap sumber daya alam yang dibangun oleh para pendiri bangsa dengan keringat darah seakan lenyap tidak tersisa. Komunitas kaum lemah dan marginal bagaimana pun juga adalah bagian tubuh dari bangsa ini yang tidak layak diamputasi hanya demi memenuhi kepentingan pembangunan asing. Bahkan, tampaknya bangsa kita juga masih enggan untuk belajar dari bangsa lain. Reforma agraria di beberapa negara sosialis maupun negara kapitalis yang benar-benar menerapkan konsep Reforma Agraria (RA) secara konsekuen dan konsisten menujukkan keberhasilannya, seperti Rusia (809 juta ha), Kanada (310 juta ha) Amerika Serikat (303 juta ha), Cina (197 juta ha), Brazil (478 juta ha) dan Kongo (134 juta ha). Mereka menjalankan RA didasari oleh semangat keadilan, disiplin, dan keterbukaan dan memberantas kemiskinan serta membangun kemandirian ekonomi masyarakat setempat.

Dalam konteks ini, kami berusaha menyajikan berbagai tulisan baik yang bersifat reflektif, empiris dan konseptual yang relevan dengan isu-isu tenurial kontemporer dengan menghadirkan beragam perspektif baik dari akademisi, peneliti dan aktivis gerakan. Harapan kami, buku ini akan memberikan sumbangan substantif bagi upaya mendorong perubahan sosial-ekonomi dan politik menuju negara yang berkemakmuran (*welfare state*).

Isi dan Struktur Buku

Berbicara tentang masalah Reforma Agraria (RA) di sektor kehutanan harus melihat dari konteks sejarah lahirnya konsep Reforma Agraria dan Undang-Undang Pokok Agraria No. 5 Tahun

1960 dan latar belakang kondisi politik lahirnya bangsa Indonesia dalam mencapai kemerdekaannya. Reforma Agraria dipilih sebagai topik utama buku ini, karena kita sadar bahwa masalah mendasar dari kehutanan adalah masih belum jelasnya tenurial. Buku ini juga membahas masalah reforma agraria dari perspektif historis, politik, hukum, ekonomi, dan sosial-budaya. Buku ini juga mendiskusikan secara mendalam beragam konflik dalam pengelolaan Sumber Daya Alam (SDA), gerakan petani dan Masyarakat Hukum Adat (MHA) paska putusan Mahkamah Konstitusi (MK) No. 35/ PUU-X/2012. Secara garis besar, buku ini terdiri atas 5 (lima) bagian yaitu: 1) Meneropong *land tenure* dari teori dan empirisme; 2) Nasib masyarakat adat pasca keputusan Mahkamah Konstitusi; 3) Reforma agraria dari perspektif ekonomi-politik; 4) Reforma agraria dari perspektif politik dan perubahan sosial; dan 5) Konflik tenurial dan model resolusi konflik di hutan negara. Bagian-bagian tulisan tersebut mengandung esensi dan substansi permasalahan dan berbagai pemikiran solusi yang menjadi bagian inheren dari paket utuh buku ini. Substansi buku ini diharapkan dapat menjadi pelengkap, tidak hanya dalam diskursus keagrariaan, tetapi juga memperkuat arah mata angin perubahan dan menjadi amunisi bagi siapa saja yang aktif terlibat dalam gerakan pembaruan agraria yang lebih berkeadilan.

Apa yang Telah Kita Pelajari

Indonesia yang merupakan salah satu Negara dengan luas hutan tropis terbesar di dunia bersama Brazil dan Congo, sejak awal memiliki komitmen tinggi dalam menerapkan konsep reforma agraria. Akan tetapi, dalam perjalanannya, karena pengaruh deideologisasi, depolitisasi dan dekonstruksi politik pengelolaan sumber daya lahan oleh berbagai kelompok kepentingan yang bersimbiosis dengan berbagai oknum aktor negara, menyebabkan kurang konsistennya pemerintahan dalam menerapkan reforma agraria secara utuh, yang terjadi hanyalah seperti diistilahkan Wiradi (2013, dari hasil wawancara dengan penulis) sebagai *pseudo*

agrarian reform. Sehingga yang muncul bukannya kesejahteraan, melainkan merebaknya konflik penguasaan lahan baik yang terjadi di luar maupun di dalam kawasan hutan negara.

Hal tersebut, sedikit-banyak juga disebabkan oleh karena lemahnya kepemimpinan nasional yang berpihak pada kedaulatan rakyat agar rakyat mandiri dan sejahtera. Pemimpin pada berbagai tingkatan dan sektor di pemerintahan tidak dapat memanfaatkan amanah yang diembannya untuk mengonstruksi tanah bagi kesejahteraan rakyat. Krisis kepemimpinan nasional disebabkan oleh karena kita sudah seperti kehilangan karakter dan moral sebagai bangsa yang berdaulat. Bangsa ini terus membiarkan diri dan tak kuasa oleh semakin dalamnya penjajahan dan imperialisme baru kuasa modal dan ekonomi internasional. Penguasaan aset negara oleh kekuatan pemodal besar dan investor asing semakin menenggelamkan diskursus tenurial dalam arena politik kebijakan. Awang (2012) menambahkan, pada saat yang sama perolehan dana dari hutan ini menjadi sumber penting bagi oknum-oknum elit militer, penguasa dan partai politik serta pengusaha hitam.

Akar Masalah

Beberapa akar masalah yang harus diselesaikan untuk menjalankan reforma agraria adalah (Rachman, 2013): (1) Tidak adanya kebijakan untuk menyediakan kepastian penguasaan (*tenurial security*) bagi akses atas tanah-tanah/SDA/wilayah kelola masyarakat, termasuk akses yang berada dalam kawasan hutan negara, 2) Dominasi dan ekspansi badan-badan usaha raksasa dalam industri ekstraktif, produksi perkebunan dan kehutanan, serta konservasi, 3) Instrumentasi badan-badan pemerintahan sebagai “lembaga pengadaan tanah” melalui rejim-rejim pemberian hak/izin/lisensi atas tanah dan sumber daya lahan, 4) Undang Pokok Agraria (UUPA) No. 5 Tahun 1960 yang semulanya ditempatkan sebagai payung, pada praktiknya disempitkan hanya mengurus wilayah non-hutan (sekitar 30% wilayah RI), dan prinsip-prinsipnya diabaikan. Peraturan perundang-undangan mengenai pertanahan/

kehutanan/PSDA lainnya tumpang-tindih dan bertentangan antara satu dan yang lain, 5) Hukum-hukum adat yang berlaku di kalangan rakyat diabaikan atau ditiadakan keberlakuannya oleh perundang-undangan agraria, kehutanan dan pertambangan, dan 6) Sektoralisme kelembagaan, sistem, mekanisme, dan administrasi yang mengatur pertanahan/kehutanan/SDA lainnya yang semakin menjadi-jadi.

Mempertanyakan Keadilan Akses atas SDA

Kehutanan sebagai sektor yang menguasai hamparan lahan yang paling luas yaitu 136,94 juta hektar atau 65% total luas wilayah Indonesia. Walau Kongres Kehutanan se-Dunia pada tahun 1978 di Jakarta, telah mendeklarasikan konsep *Forest for People,* namun dalam praktiknya, distribusi ekploitasi hutan (HPH) justru diberikan kepada perorangan swasta yang nota bene tidak meng-ikutsertakan masyarakat setempat dalam kebijakan pengusahaan hutan oleh HPH dengan manfaat minim yang diterima oleh masyarakat yaitu hanya menjadi buruh tebang, muat-bongkar dan angkutan hasil hutan (kayu). Sampai tahun 2000, jumlah HPH di Indonensia mencapai sekitar 600 unit HPH dengan areal hutan produksi seluas 64 juta ha. Akibat kegiatan eksploitasi oleh HPH tersebut, pada tahun 1985 terjadi laju kerusakan hutan (deforestasi) sebesar 600.000 ha–1.2 juta ha per tahun (World Bank, 1988; Scott, 1985). Sejak awal dekade 1990-an, gejala kemunduran produksi kayu bulat, khususnya kayu pertukangan telah terdeteksi. Saat itu, pemerintah mulai mencanangkan pembangunan Hutan Tanaman Industri (HTI). Namun perkembangan HTI kemudian berbelok ke arah yang sama sekali berbeda. Pembangunan HTI kemudian lebih diarahkan pada pemenuhan kebutuhan bahan baku industri *pulp* dan kertas yang dibangun belakangan (Suharjito, 2012). Luas hutan tanaman industri hingga tahun 2012 sebanyak 9.834.744 ha dengan jumlah pemegang ijin (IUPHHTI) sebanyak 238 perusahaan HTI. Sementara terkait dengan isu REDD plus, saat ini terdapat pemanfaatan pula ijin Restorasi Ekosistem (RE) kepada lima (5) pemegang izin seluas 219.350 ha.

Sementara di sisi lain, terdapat juga perubahan peruntukan kawasan hutan produksi yang dapat dikonversi untuk pertanian/ perkebunan yang sudah sampai tahap pelepasan seluas 5.879, 980,14 ha terdiri atas 605 unit. Pelepasan kawasan hutan untuk pemukiman transmigrasi yang sudah mencapai tahap persetujuan seluas 962.638,10 ha terdiri atas 266 unit. Sedangkan untuk usaha pertambangan telah dilakukan melalui proses pinjam pakai seluas 2.677.731,06 ha terdiri atas 501 unit dalam tahap ekeplorasi, sedangkan yang sudah dalam taraf ekploitasi untuk pertambangan seluas 386.415,03 ha terdiri atas 396 unit usaha.

Bandingkan dengan peruntukan bagi hutan rakyat, sungguh lambat dan jauh dari dimensi keadilan. Sebagai contoh, luas areal untuk mendukung program Hutan Tanaman Rakyat (HTR) sebesar 168.447 ha terdiri atas 3558 unit usaha, sedangkan untuk program Hutan Kemasyarakatan (HKm) baru mencapai luasan 186.931 ha untuk sebanyak 28 Kelompok Tani yang terdiri dari 26.400 kepala keluarga (KK) dan Hutan Desa mencapai luasan 102.987 ha untuk sebanyak 57 lembaga desa terdiri dari 18.650 KK.

The Forgotten Men dan Guremisasi

Era Reformasi, yang sudah mencapai 15 tahun apabila ditandai dengan pergantian sistem pemerintahan dari era Orde Baru, ternyata masih menyimpan banyak pertanyaan. Memang tidak dapat disanggah bahwa kebebasan menyampaikan pendapat atau sering dikatakan dalam konteks yang lebih luas lagi, yaitu demokrasi, hidup sangat subur di dalam iklim sosio-politik sekarang. Namun indikator-indikator yang menggambarkan kapasitas ekonomi nasional masih menunjukkan tanda-tanda belum kokoh, misalnya nilai tukar rupiah terhadap dolar AS yang sudah menembus lebih dari 10.000, impor pangan yang relatif besar, kesempatan kerja yang terbatas, tingkat kemiskinan yang masih relatif tinggi, ketimpangan atau kesenjangan sosial yang relatif meningkat, konflik sosial yang sering terjadi, serta berlanjutnya guremisasi pertanian dan petani Indonesia (Pakpahan, 2013). Guremisasi petani dan

pertanian melalui berbagai kebijakan impor pangan dan lahan yang pro kapitalis dan reproduksi *cultural junk food habit* adalah seperti diistilahkan Budiman Sudjatmiko dalam artikel buku ini sebagai pembangunan yang menyingkirkan. Pemahaman ini menunjukkan bahwa cara pandang atau sikap mental suatu bangsa terhadap petani dan pertanian akan menentukan apakah bangsa tersebut peradabannya atau budayanya akan berkembang atau tidak.

Di Jepang, misalnya, pada saat Tokugawa naik tahta pada 1600-an awal, dibangun stratifikasi sosial baru, yaitu samurai, petani, industriwan, dan terakhir pedagang. Cara pandang dan sikap mental bangsa Jepang lebih dari 400 tahun yang lalu telah menempatkan petani pada strata kedua dalam masyarakat. Pada saat krisis ekonomi 1933, Franklin D. Roosevelt (FDR) memandang bahwa solusi ekonomi AS hanya dapat diselesaikan oleh "The Forgotten Men", yaitu petani dan buruh, bukan oleh Wall Street. Pada era ini, FDR melahirkan *Agricultural Adjustment Act* 1933 yang menjadi fondasi bagi kemakmuran petani AS hingga sekarang. Apabila Jepang dan AS terlalu jauh jarak sosialnya dengan kita, kita bisa melihat Korea Selatan atau Taiwan. Posisi Taiwan jauh tertinggal dari Indonesia pada saat sebelum Perang Dunia II, sedangkan Korea Selatan kurang-lebih sama dengan kita. Apa cara pandang atau sikap mental kedua negara tersebut terhadap pertanian dan petaninya? Luar biasa! (Pakpahan, 2013).

Kedua negara ini menerjemahkan *land reform* sebagai syariat atau perilaku hapusnya simbol-simbol penjajahan. Mengapa? Karena pasti simbol penjajahan itu adalah ketidakadilan. Dalam situasi masyarakat agraris yang masih berlaku pada saat itu, ketidakadilan pasti ada dalam distribusi lahan. Parahnya, ketidakadilan tersebut juga bersenyawa dengan feodalisme. Karena itu, kedua bangsa tersebut menyelesaikan syariat pertama terlebih dulu, yaitu *land reform*, sebelum masuk ke perilaku yang lebih mendalam dan meluas. Selain *land reform*, Jepang, Korea Selatan, dan Taiwan sangat kentara dalam keberpihakannya terhadap pertanian. Buahnya adalah mereka menjadi negara maju. Hasilnya, salah satu

ukuran yang tidak sempurna, tetapi yang penting adalah pendapatan per kapita Taiwan, Jepang, Korea Selatan, dan Indonesia pada 2012 menurut IMF dalam ukuran *purchasing power parity* (PPP) masing-masing adalah US$ 38.749, US$ 36.266, US$ 32.272, dan US$ 4.977. Ternyata, pendapatan Taiwan 7,78 kali pendapatan kita.

Apakah sudah ada perubahan positif dalam hal sikap mental atau cara pandang bangsa Indonesia terhadap petani dan pertanian saat ini? Mungkin kita bisa mengujinya dengan menjawab pertanyaan sangat penting: Mengapa Undang-Undang Pokok Agraria (UUPA 1960) dan UU *Land Reform* 1961, yang mengatur batas atas dan batas bawah kepemilikan lahan, tidak dilaksanakan? Mengapa bisa terjadi guremisasi, yaitu makin menyempitnya lahan petani, padahal itu menandakan terjadinya petani yang semakin miskin? (Pakpahan, 2013). Bahkan setelah UUPA berusia 53 tahun, tetap terjadi ketimpangan yang luar biasa dalam penguasaan sumber-sumber agraria. Joyo Winoto, ketika menjabat Kepala Badan Pertanahan Nasional (BPN) menyebut 56 persen aset nasional kita dikuasai oleh hanya 0,2 persen penduduk. Dari aset nasional yang dikuasai tersebut, 87 persennya berupa tanah. Rusman Heriawan, Wakil Menteri Pertanian, baru-baru ini juga menyebut bahwa 40 juta keluarga petani, rakyat kita menguasai lahan rata-rata 0,3 hektar. Pertanyaan berikutnya adalah apakah kita akan membiarkan kesenjangan yang melukai nurani petani dan kaum miskin ini semakin menajam? Apakah bangsa ini tak kuasa untuk merombaknya? Siapa yang harus merombaknya, kapan dan bagaimana merombaknya?

Pemaknaan Reforma Agraria dan Ruang Demokrasi

Ben Cousins (2007) mendefinisikan perbedaan antara reforma agraria dan *land reform* sebagai berikut: *Land reform* adalah berkaitan dengan hak atas tanah, dan karakter *land reform* terletak pada pengertian kekuasaan dan distribusi. Sementara *reforma agraria* tidak hanya berfokus pada ini, tetapi juga suatu rancangan yang lebih luas dari isu-isu seperti: karakter kelas dari hubungan-

hubungan kelembagaan dan proses produksi dan distribusi dalam sektor pertanian dan perusahaan terkait, dan bagaimana terhubung ke struktur kelas yang lebih luas. Dengan demikian hal ini berkaitan dengan kekuatan ekonomi dan politik dan hubungan antara kekuatan-kekuatan tersebut. Sementara, Bank Dunia mengevaluasi reforma agraria mencakup lima dimensi: (1) harga dan liberalisasi pasar, (2) reformasi tanah (termasuk pengembangan pasar tanah), (3) pengolahan hasil pertanian dan saluran pasokan input, (4) keuangan pedesaan, (5) institusi pasar. Pada dimensi lain, reforma agraria dapat mencakup tahap-tahap kredit, pelatihan, penyuluhan, konsolidasi tanah.

Dengan semangat yang sama, sebuah studi tahun 2003, Bank Dunia dalam laporannya mengatakan bahwa, suatu prasyarat utama untuk reformasi pertanahan menjadi layak dan efektif dalam meningkatkan mata pencaharian penerima manfaat adalah bahwa program tersebut masuk ke dalam sebuah kebijakan yang lebih luas yang bertujuan untuk mengurangi kemiskinan dan membangun lingkungan yang menguntungkan bagi pengembangan pertanian rakyat yang produktif oleh penerima manfaat.

Contoh isu lainnya termasuk “jaminan kepemilikan tanah” untuk buruh tani, penyewa tenaga kerja, penghuni peternakan dan petani penyewa, yang dapat membuat para pekerja dan penyewa memiliki prospek yang lebih baik dalam aksesnya terhadap pinjaman sektor swasta, infrastruktur dan dukungan pelayanan, dukungan pemerintah untuk membentuk usaha pedesaan sebagai penunjang usaha pertanian dan peningkatan partisipasi masyarakat terhadap kebijakan pemerintah di daerah pedesaan. Reforma agraria, pendek katanya adalah kebijakan yang berorientasi mengatur keadilan dalam distribusi penguasaan sumber daya (terutama lahan) kepada masyarakat yang berorientasi pada pemberdayaan masyarakat lokal dan kelestarian lingkungannya agar masyarakat setempat tidak jatuh kepada kemiskinan, kebodohan dan keterbelakangan (*backwardness*). Reforma agraria juga mendorong masyarakat untuk mandiri, memiliki penghidupan yang layak dan sejahtera.

Tidak kunjung selesainya persoalan agraria dikarenakan oleh beberapa kemungkinan seperti pemaknaan secara keliru ruang demokrasi yang semakin tumbuh di era desentralilasi oleh para kepala daerah dengan menempatkan investasi sebagai tujuan utama dan belum siapnya para birokrat untuk memahami dan menjalankan reforma agraria serta kapasitas sistem hukum dalam wujud perda-perda yang justru seringkali menjadi penghambat. Reforma agraria (RA) pada dasarnya bukan barang baru karena sudah ada sejak ribuan tahun lalu. Yang diakui sebagai *land reform* yang pertama terjadi di Yunani. Sementara Roma telah mengalami empat kali kegagalan dalam menjalankan kebijakan RA. Dalam konteks Indonesia, sebelum tahun 1980-an RA adalah masalah sosial politik dan pasca tahun tersebut menjadi persoalan ekonomi. Esensi dari RA adalah mengubah struktur agraria yang timpang.

Wiradi (2013, dari wawancara denga penulis) memiliki dua hipotesa, yakni pertama banyaknya pengambil kebijakan kurang mengerti makna sesungguhnya reforma agraria. Kedua, tidak sedikit dari para pengambil kebijakan yang mengerti tetapi posisi mereka terjepit oleh beragam peraturan yang saling bertentangan.

Meratakan Jalan Terjal Reforma Agraria

Banyaknya kawasan yang sudah diokupasi oleh masyarakat setempat untuk lokasi pemukiman, infrastruktur (jalan dan pasar) desa, areal usaha tani dan kebun yang terjadi di hampir seluruh areal kawasan hutan di setiap propinsi memerlukan adanya *extra ordinary law*, sejalan dengan kebijakan reforma agraria atau pembaruan agraria dan pengelolaan sumber daya alam sebagai-mana tersurat dan tersirat dalam Tap MPR No IX/2004. Artinya, implementasi Tap MPR No IX ini harus dilaksanakan secara bersama antara kementerian terkait dan pernah menjadi perhatian Kabinet Indonesia Bersatu Jilid II pada awal pemerintahannya untuk mencari areal seluas 9 juta hektar dalam kerangka reforma agraria. Akan tetapi, semangat reforma tersebut tampak hampir padam dan terlupakan dan sudah tergulung ombak besar padahal

hal ini sangat diperlukan dalam kerangka distribusi aset lahan petani secara berkeadilan. Dan, dalam implementasinya harus benar-benar dikawal oleh negara, sehingga setelah didistribusikan kepada petani dan masyarakat setempat, jangan sampai diperjual-belikan untuk kepentingan jangka pendek.

Akan tetapi tekanan kepentingan ekonomi, investasi dan bisnis yang tinggi terhadap hutan, banyak meninggalkan fungsi sosial dan lingkungan masyarakat lokal. Banyaknya lahan hutan terdegradasi dan deforestasi besar-besaran tanpa memperhatikan kearifan lokal dan hak-hak masyarakat setempat termasuk hutan adat telah menyebabkan kritikan tajam terhadap eksistensi negara atas pengelolaan sumber daya hutan kita. Kalau tanggung jawab Negara atas pengelolaan hutan hanya sekadar memberikan ijin HPH yang hanya mengambil hasil hutan kayu, semua orang juga bisa dan tidak sulit. Saat ini, publik dan berbagai pihak dan sektor lebih banyak menuntut status kepemilikan terhadap sumber daya alam hutan dan distribusinya, terutama dari Pemerintah Daerah (Propinsi dan Kabupaten/Kota), kementerian terkait, petani dan para aktivis masyarakat hukum adat.

Kondisi di atas menunjukkan bahwa, tuntutan perubahan terhadap hak kelola dan hak kepemilikan sumber daya hutan akan semakin deras di masa mendatang. Kebijakan di tingkat Kementerian Kehutanan yang kembali terpusat atau *"resentralisasi"* akan kembali dituntut untuk dapat diselesaikan di tingkat daerah, paling tidak di tingkat propinsi karena sudah semakin meruyaknya permasalahan kawasan hutan di mana-mana. Di sisi lain kebijakan pusat dan daerah dituntut harus bersinergi dan berkoordinasi dalam menangani berbagai konflik dan permasalahan hak kelola masyarakat terhadap hutan (*forest tenurial reforms*). Dalam konteks ini, sudah saatnya kita memulai desentralisasi sektor kehutanan yang dilakukan secara utuh dengan melakukan redistribusi kekuasaan dan wewenang pengelolaan hutan kepada pemerintah daerah (di propinsi). Artinya orientasi kultur, sistem dan struktur kelembagaan dan kebijakan pengelolaan hutan

(kawasan hutan) secara regional atau kelembagaan dan kebijakan Kementerian Kehutanan harus lebih berorientasi kepada daerah, bukan lagi mengarah ke pusat atau *up-ward policy oriented*.

Gong Deklaratif telah Berbunyi

Pada akhirnya kita dapat menyimpulkan bahwa distribusi aset berupa kawasan hutan dari data Kementerian Kehutanan sendiri sudah terjadi, akan tetapi lebih banyak mengalir kepada pihak penguasa daripada petani dan masyarakat setempat. Bahkan masyarakat setempat atau petani tampak semakin asing di daerah-nya sendiri.

Dengan kondisi kawasan hutan yang sudah karut marut seperti ini, Pemerintah harus melakukan revisi dan rekonstruksi konsep tata guna hutan, termasuk berani memutuskan dengan pihak legislatif, apakah kawasan hutan yang dimaksud selama ini masih sebesar 136, 9 juta hektar. Mudah-mudahan buku ini dapat menjadi pemicu dan pemacu bagi penerapan Tap MPR No. IX tahun 2001 tentang Pembaruan Agraria dan Pengelolaan Sumber Daya Alam sekaligus menghidupkan kembali diskurus RA dalam arena kebijakan nasional dalam memasuki era peralihan kepemimpinan nasional 2014 mendatang. Ini adalah pekerjaan besar bagi kita khususnya para rimbawan, termasuk merevisi Undang-Undang kehutanan No. 41/1999 yang dibuat pada masa krisis politik dan ekonomi di awal reformasi, yang terkesan dipaksakan dan ambiguitas dalam memosisikan masyarakat hukum adat (MHA) dan meninjau kembali Undang-Undang yang tidak perlu dan tumpang tindih di lapangan.

Putusan MK dapat dimaknai pemukulan gong deklaratif dari ralat kebijakan kehutanan terkait MHA (lihat Fauzi dalam Bagian 2 buku ini). Bunyi gong ini diharapkan tidak hanya terbatas berefek pada penguatan dan penyejahteraan masyarakat adat melaui reforma tenurial tetapi juga beresonansi terhadap gerakan secara menyeluruh perubahan struktur penguasaan lahan yang lebih adil.

Presiden sebagai kepala negara sudah seharusnya mengambil inisiatif untuk menjalankan reforma agraria secara lebih konkrit bukan hanya berwacana 2014 adalah momentum yang tepat bagi perubahan dengan menempatkan reforma agraria dalam agenda nasional atau menjadi bagian dari kontrak sosial yang tidak bisa ditawar-tawar lagi, kecuali memang kita tidak mau dan perduli dengan perubahan yang lebih berkeadilan bagi bangsa ini. Waktu dimulainya reforma agraria disarankan agar dibentuk Badan Otorita Reforma Agraria (BORA) yang membawahi beberapa kementerian terkait, maka saat ini juga memungkinkan untuk dibentuk kembali, Presiden/Kepala Negara RI sebagai ketua dengan anggotanya para menteri tersebut di atas. Pilihan lain seperti yang ditawarkan Budiman Sudjatmiko untuk membentuk Kementrian Agraria adalah opsi kebijakan yang sangat menantang (lihat Sudjatmiko dalam Bagian 4 buku ini). Kami dengan tegas dan percaya bahwa reforma agraria adalan *conditio sine qua non* menuju kesejahteraan. Untuk itu, mari kita kembali ke reforma agraria yang asli (*genuine agrarian reform*). Tanpa reforma agraria bangsa ini niscaya akan menjadi bangsa miskin permanen.

DAFTAR PUSTAKA

Anonimous. 2012. *Statitsik Kehutanan Indonesia*. Ditjen Baplan. Jakarta.

Awang, Sanafri, 2012. "Menggugat Ilmu Pengetahuan Kehutanan dan Ekonomi Politik Pembangunan Kehutanan Indonesia. Kembali ke Jalan Lurus." FORCI Development. Gedung Departemen Manajemen Hutan, Fakultas Kehutanan, IPB. Bogor.

Ben Cousins. 2007. "Agrarian Reform and the 'Two Economies': Transforming South Africa's Countryside," Draft of Chapter 9 in Ruth Hall and Lungisile Ntsebeza, eds., *The Land Question in South Africa: The Challenge of Transformation and Redistribution*, HSRC Press, Cape Town, South Africa.

Pakpahan. Agus. 2013. "Perubahan Sikap Mental terhadap Petani dan Pertanian." Jum at, 16 Agustus 2013. *Koran Tempo*. Jakarta.

Rachman. Noer Fauzi. 2013. "Rantai Penjelas Konflik-konflik Agraria yang Kronis, Sistemik dan Meluas." *Bhumi*-Jurnal Ilmiah Pertanahan PPPM–STPN Nomor. 37 April 2013. Pusat Penelitian dan Pengabdian Kepada masyarakat, Sekolah Tinggi Pertanahan Nasional. Yogyakarta.

Soedomo. S. 2012. "Scxientific Forestry: Sebuah Gugatan." FORCI Development. Gedung Departemen Manajemen Hutan, Fakultas Kehutanan, IPB. Bogor.

Suharjito. Didik. 2012. "Reforma Agraria di Sektor Kehutanan: Mewujudkan Pengelolaan Hutan Lestari, Keadilan Sosial dan Kemakmuran Bangsa. Kembali Ke Jalan Lurus." FORCI Development. Gedung Departemen Manajemen Hutan, Fakultas Kehutanan, IPB. Bogor.

Wiradi. Gunawan. 2005. *Reforma Agraria Untuk Pemula*. Sekretariat Bina Desa. Jakarta.

World Bank. 1988a. "Indonensia : The Transmigration Programme in Perspective." Washington DC.

_________. 1988b. *World Development Report*. New York: Oxford University Press.

_________. 2003. *Land Policies for Growth and Poverty Reduction*. World Bank and Oxford University Press.

Wrangham. R. 2003. Diskursus Kebijakan yang Berubah dan Masyarakat Adat". Dalam Resosudarmo, I.A.P dan Colfer, C.J.P. *Ke Mana Harus Melangkah?: Masyarakat, Hutan dan Perumusan Kebijakan di Indonesia*. Jakarta: Yayasan Obor Indonesia.

DAFTAR ISI

BAGIAN I
MENEROPONG *LAND TENURE* DARI HISTORIS, TEORI, DAN EMPIRISME

REFORMA AGRARIA KEHUTANAN: PEMULIHAN HAK DAN PERSEMAIAN PERADABAN MASYARAKAT DI KAWASAN HUTAN

Oleh: Endriatmo Soetarto dan Eko Cahyono

"Seseorang bukanlah warga negara,
manakala ia tidak memiliki akses terhadap tanah."
(Hendry George, 1839-1889, *American Economist*)

Pendasaran Makna Reforma Agraria

Amanat UUD 1945 yang sering dikumandangkan dan telah sama-sama kita ketahui menegaskan bahwa 'bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat' (Pasal 33 UUD 1945). Pasal 2 Undang-Undang Pokok Agraria Tahun 1960, lebih lanjut menjelaskan bahwa sebesar-besar kemakmuran rakyat yang dimaksudkan di sini adalah '... dalam arti kebahagiaan, kesejahteraan dan kemerdekaan dalam masyarakat dan negara hukum Indonesia yang merdeka berdaulat, adil dan makmur.' Selaras dengan hal itu, cita-cita pendiri bangsa (*founding fathers*) setidaknya ada tiga hal utama: 1) Mengubah susunan masyarakat, yaitu dari masyarakat warisan *stelsel* feodalisme dan kolonialisme, menuju ke arah susunan masyarakat yang bebas dari penindasan, bebas dari ketidakadilan struktural, bebas dari eksploitasi manusia

oleh manusia, serta menuju masyarakat demokratis; 2) Membangkitkan jiwa merdeka dan semangat kemandirian serta mengikis mentalitas bangsa terjajah (di kemudian hari dirumuskan sebagai *nation and character building*); dan 3) Membangun secara fisik sarana ekonomi untuk kesejahteraan rakyat secara adil dan merata. (Wiradi, 2009).

Dua amanat dasar di atas yang bertujuan untuk merombak beragam susunan dan ketimpangan struktural guna melahirkan keadilan sosial dan kedaulatan bangsa secara merata itulah yang menjadi substansi dari makna Reforma Agraria. Secara ringkas Reforma Agraria hakekat maknanya 'Penataan kembali (atau pembaruan) struktur pemilikan, penguasaan dan penggunaan tanah/wilayah, demi kepentingan petani kecil, penyakap, dan buruh tani tak bertanah' (Wiradi, 2008). Reforma Agraria bukan sekadar soal distribusi tanah, lebih dari itu ia adalah alat 'koreksi' bagi segala kondisi yang timpang, tidak adil, tidak berpihak dan menjauhkan dari prinsip-prinsip pemerataan, kedaulatan dan keadilan sosial.[1] Ketiadaan dan pengabaian nilai-nilai dasar kedaulatan dan keadilan sosial rakyat pada gilirannya akan berimplikasi pada proses memiskinkan nilai kemanusiaan. Sebab, manusia punya hubungan berlapis-lapis dengan tanah dan sumber agrarianya. Tak hanya ekonomi-politik, namun juga ekologis dan spiritual. Terlepasnya hubungan manusia atas tanah dan sumber agrarianya dengan sendirinya akan menimbulkan kegoncangan sosial-ekonomi-politik.

> Tanah dan kekayaan alam bukanlah komoditi dan tidak sepenuhnya bisa diperlakukan sebagai komoditi. Memperlakukan tanah (dan alam) sebagai barang dagangan dengan memisahkannya dari ikatan hubungan-hubungan sosial yang melekat padanya, niscaya akan menghasilkan goncangan-goncangan yang akan menghancurkan sendi-sendi keberlajutan hidup masyarakat itu, dan kemudian akan ada gerakan tandingan untuk melindungi masyarakat dari kerusakan

[1] 'Reforma Agraria' dalam tulisan ini akan digunakan secara bergantian dengan makna kurang lebih sama dengan istilah '*land reform*' dan 'Pembaharuan Agraria'.

yang lebih parah. Memasukkan tanah (dan juga tenaga kerja) dalam mekanisme pasar adalah sikap merendahkan hakekat masyarakat dan dengan demikian menyerahkan begitu saja pengaturan kehidupan masyarakat pada mekanisme pasar. Dengan sendirinya akan melahirkan gejolak perlawanan (Polanyi, 1944).

Pendasaran tersebut penting mengingat masih kuatnya *politic iqnorance* negara atas hak-hak masyarakat atas tanah dan ruang hidupnya (*life space*), termasuk dalam hal ini masyarakat lokal dan masyarakat adat di kawasan hutan. Sejarah menunjukkan masyarakat lokal dan masyarakat adat di kawasan hutan negara telah dipisahkan dari ruang hidup mereka sejak waktu yang lama (masa kolonial Belanda) dengan banyak cara dan modus, baik yang melalui legitimasi negara maupun oleh korporasi swasta. Sejarah pengabaian dan marjinalisasi masyarakat lokal dan masyarakat adat di wilayah hutan adalah sejarah bagaimana kebijakan tata kelola kehutanan dijalankan dari waktu ke waktu dengan tetap mewarisi watak pengelolaan kolonial yang lebih mendahulukan urusan dan kepentingan atas tegakan kayu dan abai atas hak kelola dan ruang hidup masyarakat lokal dan masyarakat adat yang sudah hidup bertahun-tahun di wilayah hutan. Sejak UU No. 6 tahun 1967, diteruskan dengan UU No. 41/1991 untuk menyebut tonggak-tonggak besarnya saja, mereka dianggap masyarakat kelas dua dan tidak memiliki hak sebagaimana warga negara lainnya di Indonesia. Akibatnya, muncul konflik agraria dan tenurial yang terus menerus dan muncul di mana-mana.

Sementara itu di aras nasional kebijakan ekonomi yang semakin berorientasi liberal dengan pilarnya pada pertumbuhan dan pasar bebas turut mendorong sumber-sumber agraria dan sumber daya alam lainnya termasuk hutan lebih bermakna sebagai komoditas semata. Akibatnya, aset nasional mudah digadaikan demi kepentingan pasar global. Data BPN RI (2012) menyebutkan, 56% persen aset nasional kita dikuasai oleh 0,2% penduduk Indonesia. Kemiskinan masih tinggi, guremisasi semakin meningkat, konversi lahan produktif ke ekonomi non-pertanian terus meningkat, konflik

agraria semakin marak.[2] Ketimpangan struktural itu makin lengkap ketika kebijakan-kebijakan negara dalam dasawarsa terakhir setelah orde reformasi lebih berorientasi juga sebagai layanan *karpet merah* bagi kepentingan ekonomi pasar global daripada memperhatikan hak-hak kedaulatan rakyat dan masyarakat lokal/ adat. Lahirnya program MIFEE (*Merauke Integrated Food EnergyEstate*) di Papua dan banyaknya konsesi bagi model-model ekonomi ekstraktik atas sumber-sumber agraria dan sumber daya alam lainnya dapat menjadi contoh-contoh bersambung. Meminjam istilah Thamrin Amal Tamagola (2006), bisa jadi negara ini telah menjadi 'Republik Kapling'[3], sehingga cenderung semakin ingkar terhadap mandat konstitusi, khususnya pasal 33 UUD 1945. Dengan dasar masalah-masalah ketimpangan struktural di atas maka Reforma Agraria tak bisa lain adalah pilihan politik untuk mengoreksi berbagai distorsi kebijakan untuk kembali konsisten dan teguh kepada pesan-pesan mandat konstitusi, mandat politik, dan mandat hukum, yakni UUD 1945 pasal 33, UUPA 1960, dan Tap MPR no IX/2001.

---

[2] Berdasarkan data Identifikasi Desa di Dalam dan di Sekitar Kawasan Hutan tahun 2007 dan 2009 yang dikeluarkan Kementerian Kehutanan, di Jawa dan Madura terdapat 4.614 desa hutan (18,54% dari seluruh desa yang ada di Jawa Madura tanpa DKI Jakarta). Sebanyak 366 desa berada di dalam kawasan hutan dan 4.248 desa berada di tepi kawasan hutan. Sebesar 12,61% jumlah penduduk Jawa-Madura (12,81% jumlah KK), tinggal di desa hutan dengan menempati areal seluas 4.186.892 ha. Data itu juga menyebutkan bahwa 99,45% desa hutan yang berada di dalam kawasan hutan dan 97,08% desa hutan yang berada di tepi kawasan hutan, sumber penghasilan utama masyarakatnya adalah pertanian. Sementara itu 90,66% dari usaha tani yang menjadi sumber pendapatan utama keluarganya itu merupakan usaha tani tanaman pangan. Data ini dengan jelas menunjukkan bahwa masyarakat desa hutan adalah petani gurem yang tidak memiliki lahan pertanian dan menggantungkan seluruh hidupnya dari usaha pertanian. Sektor kehutanan sendiri hanya dijadikan sumber penghasilan utama oleh kurang dari 1% masyarakat desa hutan di Jawa dan Madura. Yang lebih mencengangkan, berdasarkan data Kementerian Negara Percepatan Pembangunan Daerah Tertinggal (PDT), besarnya persentase keluarga miskin yang tinggal di desa hutan lebih besar dari dua kali persentase keluarga miskin di Indonesia.

[3] Lebih jauh, lihat Thamrin Amal Tamagola, *Republik Kapling*, Insist Press, Yogyakarta, 2006.

Sketsa Penyelewengan Pengurusan Kehutanan Indonesia

Menilik sejarah pengelolaan hutan di Indonesia terkesan kuat ia masih belum keluar dari watak yang terwariskan dari model *Domein Verklaring* (1870). Isinya seluruh wilayah dalam teritorial yang tidak ada pembuktian 'hak kepemilikan' legalnya akan diklaim sebagai 'milik atau dikuasai negara'. Tujuanrezim kolonial saat itu tak lain adalah mendapatkan tanah murah untuk negara. Konsep Hutan Negara dan pembagian fungsi-fungsi kawasan hutan yang beraneka-ragam menjadi bukti atas proses yang disebut sebagai teritorialisasi kawasan hutan. Merujuk pada pandangan *Vandergeest*, batasan definisi teritorialisasi tersebut adalah 'sebuah proses yang dibuat oleh negara untuk mengontrol orang dan aktivitasnya dengan cara membuat garis di sekeliling ruang geografis, menghalangi orang-orang tertentu masuk ke ruang tersebut, dan dengan mengizinkan atau melarang aktivitas di dalam batas-batas ruang tersebut' (Vandergeest, 1996, p. 159).

Terdapat tiga tahap proses teritorialisasi tersebut: *Pertama*, negara mengklaim semua tanah yang dianggap 'bukan tanah siapa-siapa' sebagai 'milik' atau di bawah 'kuasa' negara. Pada tahap ini negara bermaksud untuk mendapatkan pendapatan dari ekstraksi sumber daya alam. *Kedua*, penetapan batas-batas tanah yang dinyatakan sebagai milik/kuasa negara untuk menekankan kontrol wilayah oleh negara terhadap sumber daya alam. Setelah batas-batas sebuah wilayah ditetapkan, wilayah itu akan menjadi tertutup dan negara melarang siapapun untuk mengakses wilayah tersebut berikut sumber daya alam di dalamnya kecuali jika negara mengizinkan atau memberikan konsesi. *Ketiga*, pada saat negara meluncurkan program yang bisa disebut sebagai 'teritorialisasi fungsional'. Proses teritorialisasi ini telah lahir seiring dengan lahirnya beragam aturan dan kebijakan negara atas wilayah hutan yang bisa dilacak tonggak-tonggaknya sejak era Kolonial dan memuncak di era Orba dan tetap diteruskan hingga era reformasi. Lahirnya Undang-Undang Kehutanan Kolonial untuk Jawa dan Madura pada tahun 1865, dilanjutkan dengan pemberlakuan

peraturan *DomeinVerklaring'*(1870), UU Pokok Kehutanan No. 5 tahun 1967, kebijakan Tata Guna Hutan Kesepakatan (TGHK) yang ditetapkan berdasarkan Peraturan Pemerintah No.33 tahun 1970 dan diformalkan dalam serangkaian Peraturan Menteri Pertanian tahun 1980 dan 1981, hingga UU Kehutanan No. 41 tahun 1991 berakibat semakin mempersempit dan meluruhkan hak masyarakat lokal dan masyarakat adat di wilayah hutannya.[4]

Selain proses teritorialisasi kawasan hutan atau kadang juga disebut sebagai proses *negaraisasi* hutan, maka akar masalah krusial lainnya dalam pengurusan hutan terkait erat dengan domain paradigmatik yang digunakan. Dalam hal ini kritik paradigmatik atas ilmu kehutanan yang menjadi rujukan bagi pengelolaan hutan di Indonesia tertuju pada mazhab warisan *German Forestry School* yang lebih mengorientasikan pentingnya mengelola tegakan kayu dan tata tertib cara memanennya serta model konservasi *Yellowstone* yang implikasinya dalam konteks kebijakan tidak menyisakan perhatian pada apa, di mana, dan bagaimana posisi ruang bagi manusia di kawasan hutan.[5]

Sejajar dengan itu dalam penggalan sejarah politik kebijakan agraria Indonesia, sektor kehutanan dan perkebunan luput menjadi objek *land reform*, jika menilik rujukannya pada UUPA 1960 yang saat penyusunannya masih dibayangi persetujuan Konperensi Meja Bundar (KMB) yang dalam konteks keagrarian merugikan posisi RI. Padahal, sebagaimana diketahui umum, justru di kedua sektor itulah sebenarnya diterimakan mandat konstitusi untuk mengembalikannya menjadi aset nasional bangsa, pasca kekuasaan kolonial. Artinya, objek land reform yang

---

[4] Lebih jauh untuk menelusuri persoalan proses teritorialisasi negara di kawasan hutan ini dari masa ke masa dapat dilihat dalam laporan riset. Noer Fauzi, *et.al*, *A Recent Development of Forest Tenure Reform in Indonesia the Status of Masyarakat Adat as Rights-Bearing Subjects After the Indonesian Constitutional Court Ruling of the Case Number 35/PUU-X/2012*, Sajogyo Institute-Shamdana Institute, 2013.

[5] Lihat lebih jauh, Hariadi Kartodihardjo, *Kembali ke Jalan Lurus: Kritik Ilmu dan Praktik Kehutanan Indonesia*, Forci dan Tanah Air Beta, 2013.

sesungguhnya bukanlah dipusatkan pada wilayah pertanian yang luasannya relatif terbatas. Kontestasi politik dan kepentingan-kepentingan di aras nasional yang bertarung waktu itu hingga lahirnya peristiwa politik September 1965, menjadikan mandat Reforma Agraria belum dapat dijalankan dengan penuh, meski telah dimulai di beberapa tempat, dalam skala kecil. Setelah diskursus dan kebijakan tentang Reforma Agraria absen lebih dari 25 tahun upaya mengusung kembali di era Reformasi melahirkan program yang disebut Program Pembaharuan Agraria Nasional (PPAN). Namun, sejarah kembali berulang, wilayah objek PPAN yang juga melibatkan wilayah-wilayah di kawasan hutan dan eks kelola fungsi kawasan hutan tak bisa dilakukan. Layu sebelum berkembang.

Dalam konteks historis sebagaimana diungkapkan di atas, hal penting yang patut digarisbawahi adalah sejak era kolonial sampai kini belum ada perombakan struktural yang serius dan menyeluruh dari tata kelola dan pengurusan wilayah kehutanan. Masalah-masalah tenurial kehutanan yang muncul lebih banyak diatasi dengan cara-cara teknokratis. Upaya-upaya reforma tenurial kehutanan (*forest tenure reform*) masih berputar pada hal-hal yang bersifat instrumentalistik. Perubahan yang dilakukan masih berputar pada soal TUPOKSI, batas kewenangan dan otoritas kelembagaan, perbaikan manajemen, peningkatan infrastruktur, evaluasi strategi kebijakan serta penguatan sumber daya manusia pendukungnya. Dengan kompleksitas warisan sejarah problem struktural yang masih mengendap hingga sekarang ini, sulit berharap jika negara, dalam hal ini Kementerian Kehutanan, mudah dan mampu menoleh serta berpihak dengan sungguh-sungguh bagi kepentingan masyarakat lokal dan adat atas akar masalah tenurial kehutanan, yakni ketimpangan Penguasaan, Kepemilikan, Penggunaan, dan Pemanfaatan (P4T) atas kawasan hutan. Tentu saja dengan tidak bermaksud mengubur sama sekali optimisme atas ikhtiar mencari jalan ke luar atas problem tersebut maka kita masih berharap lahirnya kemauan politik di aras supra-struktur yang teguh dan konsisten untuk melakukan perombakan

serius di ranah kebijakan dan tata kelola kehutanan dalam semangat Reforma Agraria yang otentik.

Masalah-masalah Tenurial Baru Kehutanan

Selain masalah-masalah tenurial kehutanan yang mewaris dari sejarah kolonial, kini masalah kehutanan ditantang dengan konteks baru yang mendesak untuk diselesaikan. Dalam hal ini mulai dari tuntutan Hak Masyarakat Adat yang semakin sadar atas hak-hak dasar mereka akibat didorong oleh proses demokratisasi yang juga semakin terbuka, kebijakan-kebijakan ekonomi ekstraktif nasional dan masuknya internasionalisasi kawasan kehutanan dalam program dan kebijakan global: *Climate Changes*, ragam program REDD, peningkatan isu konservasi, krisis ekologis, utamanya *food, energy, and water sustainability* hingga program restorasi ekosistem.

Sungguh melegakan jika akhir-akhir ini kita juga menyaksikan semakin menggumpalnya kesadaran untuk mengakui eksistensi masyarakat lokal/adat yang hidup dan menetap di kawasan hutan, antara lain berkat perjuangan gigih kelompok *Civil Society Organizations* (CSO), baik yang konsisten menuntut pengakuan atas eksistensi masyarakat adat maupun yang kukuh mengedepan-kan perjuangan Reforma Agraria. Hal yang tak boleh dilupakan juga adalah puncak dari perjuangan paling aktual yaitu Putusan Mahkamah Konstitusi (MK) 35/RUU-X/2012 yang memberi pengakuan hak Masyarakat Adat (MHA) di kawasan hutan. Putusan MK 35 adalah tonggak politik agraria paling penting di Indonesia pasca Reformasi. Melalui putusan MK 35 ini, ditunjukkan bahwa UU 41/1999 yang menjadi dasar legitimasi Kemenhut memiliki cacat konstitusional yang perlu diralat di beberapa pasalnya. Salah satunya dikeluarkannya status Hutan Adat dari kategori Hutan Negara. Singkatnya, semangat *tenurial reform* dari Putusan MK 35 adalah langkah penting dalam kepentingan Reforma Agraria Kehutanan yang lebih besar. Implikasinya tentu cukup luas, bukan hanya pada titik pengakuan eksistensi MHA yang selama ini terabaikan, tetapi juga hak kelolanya di kawasan hutan. Dengan

demikian, Kemenhut sekali lagi dituntut untuk mengeluarkan wilayah hutan adat yang selama ini diklaim oleh negara. Disadari ini bukanlah persolan sederhana dan mudah, sebab menyangkut kepentingan ekonomi-politik yang selama ini sudah berada di zona nyaman dan dinikmati sebagai bagian dari *domain* keuntungan negara. Dalam kerangka Reforma Agraria Kehutanan, putusan MK 35 menjadi tonggak penting sekaligus ujian, sampai di mana kita mampu membuka dan menjawab tuntutan pengakuan hak HMA di kawasan hutan khususnya dan masyarakat lokal pada umumnya.

Persoalan lain pelestari dan warisan silang sengkarut pengurusan tata kelola kehutanan adalah 'internasionalisasi wilayah kehutanan'. Sejak diskursus pemanasan global dan perubahan iklim mengemuka secara internasional,muncul turunan beragam agenda global yang langsung maupun tidak terdorong dari isu tersebut. Ancaman krisis pangan, energi dan air menjadi tema yang mengglobal dalam satu dekade terakhir. Lebih lanjut kekhawatiran global tersebut ikut memicu lahirnya kebijakan mitigasi dan adaptasi atas pubahan iklim. Beragam inisiatif yang didorong *Intergovernmental Panel on Climate Change* (IPCC) melahirkan beragam konsensus internasional, termasuk Protokol Kyoto (1997) hingga Protokol Doha (2012)[6] dan didukung ratusan negara di dunia. Dari sejarah diskursus perubahan iklim ini tampak bahwa

[6] Secara hukum Protokol Kyoto mewajibkan Negara Annex I menurunkan emisi gas rumah kaca sebesar 5,2% dari tingkat emisi tahun 1990 pada periode tahun 2008-2012. Namun pada intinya Protokol Kyoto berusaha meringankan beban Negara maju melalui tiga cara yaitu; mekanisme pembangunan bersih (CDM), pelaksanaan bersama *(joint implementation)*, dan perdagangan karbon. Cara-cara tersebut dianggap 'menguntungkan' negara berkembang (non Annex), karena melalui CDM, Negara Annex I membantu beberapa proyek pembangunan di Negara berkembang. Namun kenyataannya dalam mekanisme CDM justru negara maju Annex I lebih diuntungkan, karena menurunkan emisi GRK lebih murah daripada melakukan mitigasi di dalam negerinya sendiri. Karenanya, Annex I menyebut dua mekanisme CDM sebagai mekanisme fleksibilitas (*flexibility mechanism*). Dalam pelaksanaan CDM, komoditi yang diperjualbelikan adalah reduksi emisi GRK tersertifikasi, yang dikenal dengan CER (*certified emission reduction*). Sebagai ilustrasi emisi dapat dibeli melalui CDM dengan harga 3-20 dolar AS per ton karbon. Ini jauh lebih hemat karena biaya penurunan emisi di dalam negeri

sumber pertama 'kegalauan global' sebagian besar merupakan keresahan negara-negara maju (Annex I), yang diintrodusir dengan masif melalui beragam politik konsensus internasional sehingga menjadi agenda seluruh bangsa di muka bumi, termasuk negara-negara berkembang (non Annex). Sebagai kenyataan empirik dampak buruk perubahan iklim tidak terbantahkan dan dirasakan oleh banyak bangsa di dunia. Namun, jika dilihat lebih jauh putusan dalam konsensus-konsensus internasional yang disepakati untuk menghadapi perubahan iklim, sejak Protokol Kyoto (1997) hingga Doha (2012), jelas tak memihak kepentingan kelompok negara berkembang.[7] Secara lebih luas, agenda ekologis tidak bisa dilepaskan dari agenda ekonomi-politik. Mengutip Harvey, dapat dijelaskan bahwa '*All ecological project (and arguments) are simultaneuosly political-economic projects (and arguments) and vice versa. Ecological arguments are never socially neutral any more than socio-political arguments are ecologically neutral* '(Harvey, 1996).[8] Dengan pendasaran teoretik semacam ini maka sulit memisahkan isu perubahan iklim 'dinetral-kan' dari agenda ekonomi-politik global negara maju/utara atas negara-negara berkembang/selatan.

Bahkan dalam banyak hal, implikasi konsensus dalam putaran global justru menimbulkan 'tanggung jawab' dan beban baru bagi negara-negara berkembang. Sebab serentak sejak isu perubahan iklim diterima dunia, muncul isu turunan tentang REDD (+),

---

(negara maju) mencapai 125 dolar AS. Oleh Negara maju (AS) hal ini disebut sebagai efektif secara ekonomis. Meski sudah untung secara ekonomis ternyata AS juga tetap tidak mau meratifikasi Protokol Kyoto bersama dengan China, India. Negara maju yang mau meratifikasi Protokol Kyoto adalah Jerman dan Swedia.

[7] Lebih jauh lihat, Eko Cahyono, *Negara, Perubahan Iklim dan Krisis Sosial-Ekologis: Sebuah Telaah Awal Perspektif Ekologi Politik*, makalah disampaikan dalam sebuah diskusi di Jakarta, tanggal 24 Mei 2013. (belum diterbitkan).

[8] 'Semua proyek ekologi (berikut argumentasinya) pada dasarnya secara simultan juga merupakan proyek ekonomi politik (dan argumentasinya), demikian pula sebaliknya. Argumentasi ekologi tidak pernah lagi bebas dari nilai-nilai sosial, dibanding argumentasi ekonomi politik yang umumnya masih bebas ekologi' (Harvey, 1993).

perdagangan karbon, restorasi ekosistem, krisis pangan, krisis energi, krisis ekologi, dan merebaknya isu *go green, green earth*, *green live*, dan seterusnya. Setelah itu beriringanlah beragam mega proyek *food estate*, mega proyek *land grabbing*, beragam proyek ekstraktif energi (geotermal, ragam ekstraksi tambang, gas alam, biofuel, mineral, dan seterusnya). Semua mega proyek ekstraktif tersebut mengatasnamakan demi 'menghadapi dampak dan ancaman Perubahan Iklim' baik dengan dalih mitigasi maupun adaptasi. Benarkah alur isu global perubahan iklim menjadi 'gerbang awal' bagi karpet merah agenda ekonomi-politik-lingkungan yang lebih besar? Benarkah itu sekadar konsekuensi logis yang alamiah dan menjadi keharusan sejarah? Atau bagaimana seyogyanya memaknai isu perubahan iklim dan isu turunannya tersebut? Sebelum ada kejelasan yang mendasari pertanyaan di atas, yang pasti adalah masyarakat lokal dan masyarakat adat di sekitar kawasan hutan tetap menjadi korban dan sebagian besar justru tereksklusi dari ruang hidupnya sendiri. Kawasan hutan dijaga dan dilestarikan demi mematuhi kesepakatan global, namun nasib hak rakyatnya sendiri digadaikan. Singkatnya, semangat reforma tenurial kehutanan yang belum terwujud harus menghadapi tantangan baru dalam agenda internasionalisasi kawasan hutan yang juga tak berpihak pada masyarakat lokal dan adat.

Relevansi dan Tantangan RA Kehutanan

Dengan pendasaran beberapa aras kompleksitas masalah struktural, baik karena warisan historis kolonial, Orde Baru hingga tantangan global pasca reformasi di atas tampak bahwa ikhtiar mewujudkan Reforma Agraria Kehutanan tidaklah mudah dan mesti melihat beragam akar masalah dan tantangan yang dihadapi. Namun demikian, inisitaif-inisiatif reform kehutanan yang sudah muncul mesti segera dimaknai lebih jauh dan didorong lebih kuat.

Lahirnya putusan MK 35 misalnya, tidak hanya dilihat sebagai konstruksi produk legalitas semata, namun mesti diperbesar sebagai pesan politik dan kebudayaan. Artinya, debat dan

responsnya bukan sekadar terjebak pada bagaimana posisi hukum, kekurangan, dan pemenuhan syarat legalitasnya. Lebih dari itu, putusan MK 35 secara politik mesti diletakkan sebagai tonggak kemerdekaan politik MHA dari masa 'keterjajahannya' secara sistemik dalam semua dimensinya. Putusan MK 35 juga menunjukkan 'ralat konstitusional' atas kebijakan negara di wilayah hutan dan pengakuan hukum negara atas MHA. Dengan pengakuan politik melalui putusan MK 35 itu, kini MHA memiliki hak-hak yang sama dengan warga negara lainnya di Indonesia. Dengan kata lain, MHA telah dipulihkan hak kewarganegaraannya sebagai subjek hukum, dan dipulihkan pula kehidupan sosial-politik dan ekonominya. Jika benar hal ini dikukuhkan maka MHA bukan hanya mendapatkan pemulihan hak sosial-ekonomi dan politik namun juga dipulihkan tonggak kebudayaannya. Sebab kebudayaan dan sekaligus peradaban hanya bisa lahir jika MHA memiliki hak atas ruang hidup dan teritorialnya. Dengan pandangan semacam ini maka sebenarnya reforma tenurial kehutanan–yang merupakan salah satu bagian dari Reforma Agraria Kehutanan *genuine*—bukan semata bertujuan pemulihan hak hukum, politik, ekonomi dan sosial tetapi juga hak kultural, kebudayaan dan mengembalikan persemaian peradaban.

Tujuan mulia dari Reforma Agraria Kehutanan yang cukup berat itu tak akan pernah terwujud tanpa ada kesungguhan *political will* dari pucuk pimpinan negara. Sebab salah satu syarat dasar Reforma Agraria adalah berpadunya tiga wilayah saling mengisi yaitu melalui kombinasi dari apa yang disebut Borras sebagai 'tiga prinsip pengarah': 1) Inisiatif *reform* yang kuat 'dari atas' oleh para aktor negara; 2) Mobilisasi dan partisipasi aktif rakyat 'dari bawah'; dan 3) Interaksi negara dan masyarakat yang positif dan saling memperkuat di seputar *pro-poor policy* (Boras, 1984). Dengan demikian, selain mendorong komitmen dan kerja politik untuk membangun kesungguhan inisiatif *reform* dari pemerintah/negara serta memperkuat dan memperbesar perjuangan *land reform by leverage* (pendongkrak dari bawah) bersama kekuatan-kekuatan perjuangan rakyat, diperlukan satu pengodisian interaksi positif antara rakyat dan negara. Peran *intermediary role*

inilah yang menjadi satu tantangan sediri yang masih jarang digenapi, sehingga perlu strategi dan konsolidasi bersama kelompok masyarakat sipil, khususnya para ilmuwan dan intelektual kampus, dan segenap *scholar-activis* agraria dan kehutanan guna menjembatani bagaimana suara 'elit dan massa' bisa berinteraksi dengan positif.Melalui beragam strategi *policy dialog* dalam beragam kesempatan politik yang terbuka. Putusan MK 35 misalnya, tampak belum menjadi agenda bersama kalangan intelektual kampus untuk ikut terlibat dan berkontribusi guna memperkuat legitimasi ralat praktik dan kebijakan kehutanan di Indonesia berikut memperlancar proses implementasinya.

Tanpa itu semua Reforma Agraria di sektor kehutanan yang tak lain adalah bagian dari agenda bangsa sulit diwujudkan. Dengan demikian selayaknya semua kelompok anak bangsa terlibat nyata. Namun demikian, reforma agraria bukan hanya bertujuan mengenyahkan problem kemiskinan, dan meningkatkan kemakmuran semata, sebab itu baru langkah awal. Pesan utama dari mandat Reforma Agraria, teramasuk di sektor kehutanan sejatinya adalah memulihkan derajat kemanusiaan, kehormatan dan pemulihan ruang hidup rakyat agar kembali memiliki kampung halamannya sendiri. Di sektor kehutanan subjek RA yang harus dipulihkan adalah masyarakat lokal dan MHA yang hidup di kawasan hutan. Makna pemulihan dan mengembalikan kampung halaman bukan sekadar fisik tetapi juga mental dan spiritual, sebab manusia memiliki hubungan yang berlapis-lapis dengan tanah dan sumber daya alamnya dan bersifat abadi. Dengan demikian RA tak hanya me-*reform* kondisi pemulihan politik, sosial dan ekonomi tetapi juga kebudayaan dan eksistensi manusia. Dengan kata lain agenda Reforma Agraria Kehutanan tidak boleh diletakkan sekadar sebagai *affirmatif action* atau sub ordinat atau bagian agenda program-program pemberdayaan masyarakat yang *mainstream* semata seperti *community development*, *corporate responsibility* dan program sejenisnya. Seiring dengan itu, kebijakan untuk mendorong RA ditantang oleh perubahan politik yang makin dinamis di aras internasional dan nasional, khususnya

pasca desentralisasi. Tidak sepenuhnya ide desentralisasi menjadi transfer dan pelimpahan politik yang memungkinkan daerah dapat lebih setara dengan pusat. Sebaliknya, sebagian yang terjadi, desentralisasi mendorong proses peluruhan peran dan otoritas negara, khususnya dalam pengelolaan sumber-sumber agraria di daerah. Di aras internasional, semakin terbukanya ekonomi liberal yang dianut oleh kebijakan negara menciptakan beragam ketidakpastian. Ada tiga kekuatan yang menyebabkan ketidakpastian tersebut. *Pertama,* penciptaan dan pengintegrasian ekonomi global di bawah hegemoni kapitalis. *Kedua,* perubahan teknologi yang sangat cepat. *Ketiga*, konsentrasi kapital dan pemilikan sumber-sumber agraria dan sumber daya alam lainnya oleh si kaya dan si kuat. Penciptaan ekonomi global dan kemajuan teknologi tidak mesti mendorong ketidakstabilan. Namun ketika kedua kekuatan tersebut digabung dengan konsentrasi pemilikan kapital hasilnya adalah *instabilitas* dan *disorder*. Internasionalisasi juga mengedepankan *efficiency, profitability*, dan *competitiveness* yang lebih menguntungkan pemodal besar dan ikut menyumbang penciptaan ketimpangan global.[9] Kondisi ini menjadi konteks penting untuk melihat bagimana masuknya agenda global di Indonesia, termasuk di wilayah sektor kehutanan yang justru menambah kompleks ketimpangan struktural di dalamnya.

Di antara tantangan internasionalisasi kawasan hutan tersebut adalah sejak masuknya agenda-agenda besarnya, REDD +, izin Restorasi Kawasan Hutan, orientasi peningkatan agenda-agenda konservasi dengan dalih *eco-tourism* dan upaya mitigasi dan adaptasi atas beragam krisis akibat *climate changes* (*food, energy* dan *water*) dan lain-lain. Agenda-agenda tersebut menuntut agar kebijakan-kebijakan negara dalam hal ini kehutanan, dan kementerian/lembaga negara terkait tidak semata mengamini dan patuh demi tujuan diterima dalam 'pergaulan global', namun di

[9] Endriatmo Soetarto, *Reforma Agraria dan Akses Reform dalam Konteks Internasionalisasi dan Desentralisasi, Wewenang Negara*, Makalah disampaikan pada Konperensi Nasional PERHEPI, Bogor, Juli 2011.

sisi lain justru sering kali abai dan ingkar dengan pentingnya pengakuan dan perluasan hak kelola rakyat (masyarakat lokal/adat) di kawasan hutan. Terhambatnya pelaksanaan putusan MK 35/PUU-X/2012 menjadi salah satu contoh aktual bagaimana 'tidak mudah'-nya pelepasan dan pengakuan Hak Kelola Masyarakat Adat di kawasan hutan.[10] Reforma Agraria Kehutanan memiliki arti penting untuk memastikan bahwa pengakuan hak kelola rakyat di sekitar kawasan hutan dapat terjadi berikut mandat penyelesaian konflik tenurial yang melingkupinya. Mandat Tap MPR IX/2001 tentang Pengelolaan Sumber Daya Alam dan Agraria belum menjadi semangat dan pijakan utama bagi kebijakan pengelolaan kawasan hutan. Beberapa inisiatif *tenurial reform* kehutanan muncul namun belum menjadi dasar perubahan kebijakan tata kelola kehutanan. Misalnya, *Roadmap* Tenurial Kehutanan oleh CSOs di Lombok, tahun 2011 yang memiliki tiga agenda utama: 1) percepatan pengukuhan kawasan hutan, 2) penyelesaian konflik tenurial, dan 3) perluasan hak kelola rakyat.[11] Tahun 2012, muncul inisiatif dari Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK) dengan program Nota Kesepahaman Bersama yang ditandatangani oleh 12 Kementerian dan Lembaga (NKB 12 K/L) di Istana Negara, untuk agenda Percepatan Pengukuhan Kawasan Hutan. Agenda utama NKB 12 K/L memiliki satu semangat dengan *Roadmap* Tenurial Kehutanan Lombok, yakni: 1) harmonisasi kebijakan dan regulasi, 2) percepatan pengukuhan kawasan hutan, 3) penyelesaian konflik agraria. Inisiatif NKB 12 K/L memiliki arti penting bukan hanya pembesaran perhatian bagi penyelesaian masalah-masalah kehutanan secara mendasar dan menyeluruh namun juga terobosan politik untuk melibatkan multisektor kementerian dan lembaga yang terkait dengan pengelolaan kawasan hutan di Indonesia.[12]

---

[10] Pasca putusan MK 35, Kemenhut mengeluarkan 1 Surat Keputusan Menteri Kehutanan dan Permenhut No. 62 tahun 2013, yang dapat mengancam sulitnya pelaksanaan putusan MK 35.

[11] Lebih jauh lihat, dokumen *Roadmap Tenurial Reform Kehutanan*, 2011.

[12] Lebih jauh, lihat: http://www.kpk.go.id/id/berita/berita-kpk-kegiatan/1254-kpk-dan-12-kementerian-lembaga-tindak-lanjuti-kesepakatan-percepatan-pengukuhan-kawasan-hutan.

Inisiatif *reform* kehutanan yang cukup berpengaruh lainnya adalah lahirnya Putusan MK 35/PUU-X/2012. Mandat putusan ini bukan hanya pada ralat konstitusional atas kebijakan dan regulasi negara atas MHA dan kawasan hutan, namun juga pengakuan dan pemulihan hak-hak MHA dan ruang hidupnya sebagai warga negara yang memiliki hak dan kewajiban yang setara di republik ini. Dengan mendasarkan pada inisiatif *tenurial reform* kehutanan yang sudah dan sedang berjalan, semangat reforma agraria kehutanan memiliki relevansi dan kontekstualisasinya untuk menaikkan inisiatif tenurial tersebut pada aras yang lebih tinggi dan bersifat menyeluruh serta mampu menjadi agenda nasional langsung di bawah otoritas presiden. Bukan sekadar agenda sektoral dan tambal sulam, sebab perombakan ketimpangan struktural P4T di sektor kehutanan merupakan salah satu dasar penting untuk menjalankan Reforma Agraria *genuine* mandat UUPA/1960. Reforma agraria bukan hanya berdimensi politik dan ekonomi, tetapi juga mesti diletakkan sebagai strategi kebudayaan, sebab yang menjadi tujuan akhirnya bukan sekadar mengembalikan hak politik dan ekonomi rakyat atas daulat agrarianya, melainkan juga kedaulatan atas tanah dan sumber agrarianya harus membawa serta pemulihan peradaban, memulihkan kampung halaman sehingga kebudayaan dan peradaban bisa dipulihkan dan disemaikan kembali. Dengan orientasi makna reforma agraria semacam ini dan gambaran sketsa peta masalah tenurial kehutanan sebagaimana diuraikan di atas memang bisa dibayangkan betapa tak mudahnya reforma agraria kehutanan dijalankan, namun sekaligus, betapa mulianya jika mampu diemban dan diwujud-nyatakan.

> 'S'lamatkan Rakyatnya, slamatkan Puteranya, Pulaunya, Lautnya Semuanya, Majulah Negerinya, Majulah Pandunya, Untuk Indonesia Raya' (Reff. *Indonesia Raya*, Stanza 3).

Daftar Pustaka

Borras Jr, M. 1984. *The Bibingka Strategy in Land Reform Implementation: Autonomous Peasant Movements and State Reformists in the Philippines*. Quezon City: Institute for Popular Democracy.

Tamagola. 2006. *Republik Kapling*. Yogyakarta: Insist Press.

Shohibuddin (Peny). 2008. *Seluk Beluk Masalah Agraria*, Yogyakarta: STPN Press dan Bogor: Sajogyo Institute.

________ (Peny). 2009. *Reforma Agraria Perjalanan yang Belum Berakhir*. Yogyakarta: STPN Press, Bogor: Sajogyo Institute.

Fauzi. 2013. A Recent Development of Forest Tenure Reform in Indonesia the Status of *Masyarakat Adat* as Rights-Bearing Subjects After the Indonesian Constitutional Court Ruling of the Case Number 35/PUU-X/2012. Sajogyo Institute-Shamdana Institute.

Harvey. 1993. *Justice, Nature and The Geography of Deference*, Blackwell Publisher, Inc. 350 Main Street, Malden, Massachusetts, 02148, USA.

Kartodihardjo. 2013. *Kembali ke Jalan Lurus: Kritik Ilmu dan Praktik Kehutanan Indonesia*. Forci dan Tanah Air Beta.

Huma, Epistema, AMAN, Sajogyo Institute. 2012. Roadmap Reforma Tenurial Kehutanan, Menuju Kepastian dan Keadilan Tenurial Kehutanan: Pandangan Kelompok Masyarakat Sipil Indonesia Terinsip, Prasyarat dan Langkah Mereformasi Kebijakan Penguasaan Tanah dan Kawasan Hutan di Indonesia.

Polanyi. 1957. *The Great Transformation. The Political and Economic Origins of Our Time*. Boston: Beacon Press.

Soetarto. 2011. "Reforma Agraria dan Akses Reform dalam Konteks Internasionalisasi dan Desentralisasi, Wewenang Negara." *Makalah* disampaikan pada Konperensi Nasional PERHEPI, Bogor, Juli.

Vandergeest. 1996. *Mapping Nature: Territorialization of Forest Rights in Thailand*. Society & Natural Resources.

REFORMA AGRARIA: TERPUTUSNYA SEJARAH DAN *UNTOUCHABLE* SEKTOR?

Ismatul Hakim dan Lukas R Wibowo

(Disarikan dari hasil wawancara dengan Pejuang dan Pakar Reforma Agraria di Indonesia Dr. Gunawan Wiradi bertempat di Sayogyo Institute/Sains, 26 Juni 2013)

Pendahuluan

Berbicara tentang masalah Reforma Agraria (RA) di sektor kehutanan harus melihat dari konteks sejarah lahirnya konsep reforma agraria dan Undang-undang Pokok Agraria No. 5 tahun 1960 dan latar belakang kondisi politik lahirnya bangsa Indonesia dalam mencapai kemerdekaannya. Pertanyaannya harus diletakkan pada konteks sejarah yang panjang dan disesuaikan dengan konteks zaman sekarang secara holistik dan komprehensif. Tidak dimulai dari mengacak pertanyaan kenapa begini, mengapa begitu karena semua permasalahan saat ini tidak lahir secara *ujug-ujug* dan penyelesaiannya bersifat pragmatis. Ada latar belakang sejarahnya. Karena itu, kondisi sekarang ini tidak bisa lain mesti dimulai dari melihat sejarah dan permasalahan secara makro. Saat ini Undang-Undang (UU) sudah banyak yang tumpang-tindih sehingga dalam salah satu diskusi pakar untuk membahas RUU Pertanahan yang

baru, saya kutip pernyataan seorang Sejarawan Romawi, Tacitus, "*makin korup suatu masyarakat, makin banyak undang-undang*". Sekarang kita menyadari bahwa pernyataan tersebut benar, karena saat ini ibaratnya "orang mau batuk saja" harus ada UU. Orde Baru masih mendingan, 32 tahun berkuasa hanya melahirkan 356 UU. Sekarang ini dalam setahun RUU sudah macam-macam sedang disiapkan untuk lahir.

Jadi kalau masing-masing sektor merasa tidak melanggar UU secara hukum tidak apa-pa. Orang hukum pikirannya tekstual dan prosedural. Orang pertambangan, orang kehutanan, orang perkebunan dan lain-lain merasa tidak melanggar hukum karena masing-masing punya UU-nya. Padahal kalau kita berbicara RA, kita harus melihat dari atas. Saat ini BPN dianggap yang paling tahu soal agraria dan kita harus melihat perjalanan sejarah lahirnya reforma agraria. Apakah BPN menjalankan RA? Untuk mengetahui hal tersebut kita harus tahu bagaimana sejarah lahirnya BPN.

Lahirnya Badan Pertanahan Nasional (BPN)

Setelah lahir Undang-Undang Pokok Agraria (UUPA) tahun 1960, sejak peristiwa G30S/PKI tahun 1965 sampai tahun 1978/1979, UUPA dianggap komunis oleh Pemerintah Orde Baru (Orba), sehingga perjalannya terhambat dan bahkan mati suri. Akhirnya pada tahun 1979 kita dapat undangan dari Food and Agriculture Organization (FAO) untuk hadir dalam Konferensi Internasional tentang RA, yang akhirnya Orba mengakui bahwa UUPA bukan produk komunis tetapi produk nasional yang sudah 10 tahun UUPA distigmatisasi sebagai komunis sehingga perjalanannya *melempem*.

Pada tahun 1979 kita menghadiri Konferensi Roma yang diikuti oleh berbagai Negara dalam jumlah besar. Dari 145 negara hanya 6 negara yang delegasinya besar (40 orang), termasuk Indonesia. Dalam konferensi tersebut turut serta di dalamnya Prof. Sayogyo (IPB), Prof. Tjondronegoro (IPB), Prof. Sukaji (UGM), Prof. Sinaga (IPB) dan lain-lain. Sekembali dari Roma, para ilmuwan

tersebut bertemu dengan ilmuwan-ilmuwan dari Eropa untuk menindaklanjuti hasil Konferensi Roma yang melahirkan Piagam Petani. Diskusi di Roma menghasilkan usulan bersama untuk dilakukan studi terlebih dahulu guna melihat kondisi dunia ini seperti apa, sehingga negara negara peserta berbagi tugas, ada yang ke Amerika Latin, ada yang ke Afrika dan Asia. Indonesia kebagian ke India. Kemudian hasil-hasil studi ini dilokakaryakan secara internasional dan Indonesia ditunjuk sebagai tuan rumah yang diselenggarakan di Selabintana, Sukabumi, Jawa Barat. Lokakarya ini menghasilkan rekomendasi kepada Pemerintah Orde Baru waktu itu, dengan menggunakan kata-kata kalau Indonesia mau melakukan RA pertama kali harus dibentuk Badan Otorita Reforma Agraria, yang tugasnya ada tiga hal, yaitu: 1) mengkoordinir semua sektor, 2) mempercepat proses karena RA yang *genuine* mempunyai *time frame* (jangka waktu), seperti Jepang dan Korea Selatan 5 tahun, masalah berhasil atau tidaknya nanti bisa dilakukan evaluasi; dan 3) Menangani konflik-konflik. Ini terjadi pada tahun 1981. Saat itu para pakar menunggu reaksi Pak Harto seperti apa? Pada tahun 1988 BPN lahir.

Pada zaman Bung Karno, walaupun UUPA lahir tahun 1960, awal mulainya mau melakukan Reforma Agraria terjadi pada 1965, di mana justru saat itu Bung Karno digulingkan sehingga Reforma Agraria belum selesai dan belum dimulai, baru sedikit-sedikit karena kelembagaannya baru dibentuk.

Pada saat sebelum era Orba, ada Kompartemen yang bisa mengatur Menteri-menteri dan cukup *powerfull,* tidak seperti Menko sekarang hanya mengkoordinir saja. Menteri Kompartemen bisa mengarahkan Kementerian Agraria, Kementerian Pertanian, Kementerian Perkebunan, Kementerian Pekerjaan Umum, Kementerian Pengairan, Kementerian Transmigrasi, Kementerian Kehutanan, Kementerian Koperasi dan lain-lain oleh Pak Harto. Setelah lahir Orba, Kompartemen ini dihapus dan selanjutnya Menteri Agraria diturunkan posisinya hanya menjadi setingkat Dirjen di bawah Menteri Dalam Negeri, sehingga posisinya tidak ada apa-apanya.

Setelah pertemuan Selabintana Pak Harto mencabut Dirjen Agraria dari Depdagri menjadi Badan Pertanahan nasional (BPN) pada tahun 1988. BPN waktu lahirnya ternyata hanya diberi tugas Catur Tertib Pertanahan yang terdiri dari tertib hukum, tertib administrasi, dan lain-lain. Mula-mula para ilmuwan ini termasuk ilmuwan asing yang hadir mengharap adanya Badan Otorita Reforma Agraria, akan tetapi rekomendasi tersebut tidak terwujud sampai sekarang. Bahkan, dengan wewenangnya maka Pemerintah Orba melahirkan UU No 1 tentang Penanaman Modal Asing, UU No. 5 tentang Kehutanan, UU No 11 tentang Pertambangan yang sifatnya sudah sektoral. Pada tahun 1967 lahir istilah kawasan hutan.

Latar Belakang Politik Munculnya Istilah Kawasan Hutan

Istilah kawasan hutan secara teknis tidak ada yang salah, pokoknya yang namanya hutan kita sebut kawasan. Akan tetapi kawasan hutan di sini salahnya diinterpretasikan sebagai *wewenang*, bukan berimplikasi teknis tanaman hutannya, sehingga untuk urusan pertanahan ini wewenang BPN hanya 30%. Urusan hutan tidak lagi kepada fungsi hutannya tetapi lebih kepada *wewenang*-nya. Dan proses berikutnya akan mengikuti alur pikir seperti ini. Ini adalah kesalahan para ahli hukum yang kurang memahami sejarah. Jadi pada dasarnya BPN itu tidak mempunyai wewenang apa-apa, padahal dulu pemahamannya kehutanan itu hanya mengurus tanamannya. Jadi mestinya hutannya yang diurus, akan tetapi dengan munculnya istilah kawasan maka di-interpretasikan sebagai *wewenang*. Berarti, di dalamnya ada latar belakang kepentingan (politik).

Tahun 1965 ditetapkan sebagai Tahun Berdikari, sedangkan Pengadilan *Land Reform* baru dibentuk tahun 1964. Jadi antara tahun 1960–1965 beragam lembaga hadir. Pernah juga ada Panitia Pengukuran Desa Lengkap berada di bawah Menteri Agraria. Panitia Pengukuran ini partisipatif yang melakukan pengukuran adalah panitia *land reform* yang di dalamnya terdiri wakil petani, wakil buruh, camat, wakil kehutanan dan lain-lain yang berkerja

secara partisipatif. Tujuan pemetaan partisipatif untuk melakukan registrasi, bukan untuk sertifikasi. Sebenarnya dalam reforma agraria yang *genuine*, sertifikasi berada di belakang sehingga implikasi politiknya bisa ketahuan. Kalau sekarang yang didengungkan orang hanya supremasi hukum, dan akibatnya jika seseorang tidak punya tanah atau punya tanah kecil saja dan tidak punya sertifikat maka tidak punya kekuatan hukum. Akan tetapi seseorang yang punya sertifikat sah secara hukum meskipun luasnya puluhan bahkan ribuan hektar tidak diganggu gugat. Reforma agraria itu bukan diartikan secara sempit hanya sekadar bagi-bagi tanah akan tetapi merubah struktur pertanahan. Makanya RUU Pertanahan yang baru ini harus ditolak karena isinya menyesatkan. Ada bab mengenai reforma agraia tetapi isinya ngawur. Ngawur karena yang dibagi-bagi adalah tanah negara, padahal seharusnya tanah Negara itu ditunjuk. Akan tetapi tidak menyebut sama sekali rumusan tentang *surplus land* (SPL) itu seperti apa.

Istilah SPL tidak disebut sama sekali. Jadi istilahnya Pak Sayogyo, *stateland* itu sifatnya *nomboki* karena kita ini mau merubah struktur, misalnya ini melampaui batas maksimum dan sebagainya. Ini sebenarnya yang menjadi objek *land reform*. Misalnya kalau yang dibagi kepada *potential beneficieries* masih kurang *stateland* bisa nomboki, jadi intinya merubah struktur tersebut, bukan sekadar bagi-bagi tanah. PRP No. 56 tahun 1960 yang terkait dengan pembatasan penguasaan tanah sudah ada di UU, kalau kita baca detail-nya dengan serius ada hitung-hitungannya. Misalnya untuk daerah padat, daerah sawah, tanah kering, daerah kurang padat, semuanya ada batas-batas maksimumnya secara demokratis, terserah kesepakatan yang mau dilepas tanah keringnya atau sawahnya, ada rumusnya. Atau misalnya sawah sendiri arealnya sudah melampaui batas dan seterusnya.

Saat ini membuat UU hanya 1-2 bulan, terus diskusi publik untuk masukan lagi dan UU langsung jadi. Dahulu UUPA memakan waktu 12 tahun (1948–1960), meskipun dalam kondisi perang dan setelah perang dari tahun 1950–1960, 10 tahun karena selalu

didebatkan di DPR, terakhir kalinya tahun 1958 RUU Agraria diserahkan kepada Bung Karno dan beliau menolak dan minta agar usulan tersebut diuji dulu di universitas. Akhirnya DPR harus bekerjasama dengan Universitas Gajah mada (UGM) karena waktu itu yang banyak pakarnya UGM, di IPB baru 2 orang dengan Pak Sayogyo. Sementara Pak Tjondronegoro baru kembali dari Belanda tahun 1963. Meskipun Bogor (IPB) tidak banyak pakarnya, tetapi kebagian tugas menyelenggarakan simposium membahas RUUPA. Waktu itu saya masih mahasiswa dan kebetulan saya yang menjadi Ketua Panitia Simposium. Kondisi saat itu pakai mesin ketik dengan kertas karbon yang kumel dan *laptop* belum ada sehingga setiap saya diundang berbicara saya tidak punya dokumen dan yang ada hanya kesaksian. Artinya saya bersaksi sebagai ketua panitia penyelenggara bagaimana para tokoh agraria berdebat tentang adat sehingga pandangan saya dibentuk zaman itu dan sekarang kondisinya sudah berbeda. Hal ini saya sampaikan berkali-kali dalam berbagai forum pertemuan, akan tetapi tidak ada yang mendengarkan. Saat ini segala hal tentang adat, hukum adat, hutan adat dibesar-besarkan, padahal kondisi dunia ini sudah berubah dan yang tidak berubah di dunia ini hanya perubahan itu sendiri. Kalau tidak mau berubah, apa kita mau kembali seperti di zaman Majapahit. Dan tentunya adat pun pasti berubah

Menurut Prof. Sukanto (ayah dari Prof. Surjono Sukanto), Hukum Nasional Agraria itu berasal dari hukum adat dan konsep-konsep tentang hak atas tanah digali dan dikembangkan dari adat, bukan adatnya sendiri yang dihidup-hidupkan. Kenapa kita harus masuk dari hukum adat? Karena kita menolak konsep-konsep Barat tentang hak atas tanah sehingga hak *eigendom* dicoret karena berasal dari Barat. Hak *eigendom* diterjemahkan oleh Prof. Sukanto sebagai "*hak milik mutlak*", sedangkan yang berkaitan dengan hak adat diartikan sebagai "*subject to communal regulation*". Walaupun regulasi komunalnya berbeda antar satu dengan lainnya maka (1) di masyarakat, adat juga satu dengan lainnya berbeda dan (2) pertanyaannya: kita mau bernegara apa tidak? Kalau tidak, maka kita mengkhianati Sumpah Pemuda. Kalau berdasar adat,

misalnya bapak dari masyarakat adat A maka bapak punya hak di situ, atau ketika bapak orang Jakarta masuk ke Bogor maka bapak tidak punyak hak karena adat Bogor punya regulasi sendiri. Padahal kalau *citizen* (warga negara *nation state*) haknya sama di mana pun. Saat ini secara teori-pun kondisinya sudah rancu *ngalor ngidul* dalam hal mana aturan adat dan mana aturan Negara. Lalu solusinya seperti apa untuk mengatasi hal-hal yang sudah ruwet begini. Ketika Pak Harto jatuh, Gunawan Wiradi diwawancara oleh televisi dalam *talkshow* dengan Pak Durin, dan beliau menyarankan agar *dipending semua atau moratorium dulu*, agar diberi kesempatan berpikir dulu, bangsa Indonesia ini maunya apa? Sekarang ini kondisinya sudah rancu sekali karena RUUPA sudah disepakati dan tanah-tanah sudah dikuasai orang tertentu. Filosofinya, karena berasal dari adat maka tanah Indonesia adalah milik rakyat Indonesia secara bersama yang *subject to communal regulation*. Bagaimana mengaturnya? Semestinya melalui Majelis Permusyarakatan Rakyat (MPR). Sayangnya, sekarang MPR sudah bukan lagi sebagai lembaga tertinggi negara, akan tetapi hanya lembaga tinggi negara sehingga keadaan makin rancu. Semuanya ini mungkin dipengaruhi oleh kekuatan-kekuatan luar yang tidak menginginkan Indonesia maju. Padahal kalau MPR masih menjadi lembaga tertinggi negara, mestinya MPR memberi mandat kepada Presiden untuk mengatur dan sebagainya.

Sekarang kita dalam kondisi di mana negara seolah tidak boleh banyak mengatur, di lain pihak supremasi hukum dengan banyaknya UU membuat kacau. Kalau dulu setelah Badan Otorita Reforma Agraria (BORA), semua sektor duduk bersama melepaskan kepentingannya (memang dalam praktik susah karena kepentingan tetapi objektivitas harus diakui), misalnya dalam aturan tentang hutan, lereng begini harus hutan, jumlahnya sekian persen, maka areal ini jangan diganggu karena kalau tidak lingkungan akan rusak. Sebaliknya banyak penduduk di satu daerah perlu rumah, rumahnya seperti apa. Hal ini harus diatur dulu dalam tata guna tanah, baru setelah itu dilakukan registrasi pengukuran desa lengkap. Setelah di registrasi maka jika ada yang kelebihan dipotong dan

diberikan kompensasi, hal ini memerlukan dana dan soal dana nanti di belakang, setelah itu panitia setuju, rakyat setuju, baru kemudian sertifikat. Bukan sertifikat dulu. Sekarang ini sebaliknya sertifikat dulu yang dikerjakan, maksudnya adalah agar yang sudah punya sertifikat ribuan hektar tidak dikutik-kutik. Ini bukan reforma agraria. Kalau dana tadi begini ceritanya, ketika panitia perumus UUPA 1948 baru mendapat masukan dari masyarakat dan para ahli tiba-tiba keburu peristiwa Madiun meletus dan selanjutnya ada agresi militer dan suasana menjadi bubar maka terjadilah perjanjian Konferensi Meja Bundar (KMB).

Di dalam perundingan KMB, kalau diibaratkan permainan sepak bola kita kalah 4-1. Belanda tidak menggunakan istilah *"pengakuan kedaulatan"* tetapi "*penyerahan kedaulatan"* kepada Indonesia. Kemudian Indonesia diserahkan tidak kepada republik proklamasi tetapi kepada Republik Indonesia Serikat (RIS). Republik proklamasi dalam hal ini hanya merupakan Negara Bagian dan UUD- nya adalah UUD RIS. RIS harus menjadi satu dalam UNI Indonesia-Belanda yang diketuai oleh Raja Belanda, dahulu mereka yang anti atau apriori terhadap KMB semboyannya "*kupluk Soekarno di bawah rok Yuliana*". Akan tetapi Bung Karno taktis dan strategis dalam hal ini, karena itu pada Agustus 1950 kita kembali mengklaim sebagai Negara Kesatuan, UUD-nya UUD Sementara 1950. Jadi kita kalah 1-0. Kedua, Irian Barat dengan berbagai dalih disandera 1 tahun dan janjinya Belanda akan dilakukan pemilu, dalam hal ini Indonesia kalah 2-0. Ketiga, isu tentang tentara, siapa itu tentara? Dalam hal ini Belanda menuntut yang dimaksud tentara itu adalah KNIL. Anggota delegasi kita yang militer mengamuk dan akhirnya kita menang, dan tentara kita adalah TNI, sehingga skor menjadi 2-1. Yang keempat, rakyat yang sudah menempati perkebunan-perkebunan besar harus diusir padahal rakyat sudah menduduki itu pada zaman Jepang, dan Jepang mendukung untuk mengembangkan tanaman untuk perang. Karena itu di Jawa Barat banyak kebun karet, kebun kopi, kebun kina dan kebun teh diubah menjadi kebun sereh untuk minyak.

Jadi kita bangsa Indonesia hanya melanjutkan sikap toleransi ini. Hal ini semua pasti memengaruhi proses perumusan UUPA. Satu lagi yang paling jahat, selama perang dunia kedua, Belanda punya utang ke Bank Dunia, badan-badan internasional dan Negara-negara lain sebesar 9.000 juta gulden, dan kita yang harus bayar, yang membuat KMB hampir *deadlock* dan selanjutnya di tengahi oleh Amerika Serikat dan hutang kita berkurang menjadi 4.800 juta gulden melalui kompromi. Padahal duit itu diperuntukkan untuk reforma agraria dan terpaksa dipakai untuk bayar utang dan kita lunasi dengan dicicil selama 7 tahun (1950-1957). Akan tetapi Irian tidak kembali ke pangkuan Indonesia dan Bung Karno marah sementara kita harus bayar terus. Akhirnya KMB dibatalkan sepihak dan tahun 1958 terjadi nasionalisasi. Jadi di zaman Soekarno tanpa investor baru kita mampu bayar hutang, kita *survive* dan kita tidak mati, kalau sekarang sebaliknya satu investor mau lari kita seperti mau mati.

Kembali ke masalah Kehutanan, kalau dahulu secara teknis satu daerah itu untuk lingkungan hutan misalnya dan semua pihak harus sepakat, lereng sekian persen hutan sekian, dan saya setuju hutan itu bisa dibagi-bagi menjadi konservasi, hutan lindung dan ada juga untuk produksi serta untuk dilepas. Jadi yang penting *principal*-nya dulu yang harus diterima. Tahun 1982 ada dua UU yang bersaing, yaitu UU Tata Guna Tanah yang visinya kuno dan UU Lingkungan Hidup. Sebagai jalan tengahnya kemudia muncul UU Tata Ruang, sampai sekarang.

Kalau kita baca UU Tata ruang, isinya sedikit sekali dan banyaknya hanya menyangkut wewenang. Jadi kalau sekarang kita potret maka dalam konteks penelitian, yang penting kita memotret secara serius. Sayangnya, sekarang ini universitas memotretnya hanya sepintas (*snapshot*) akibat adanya liberalisasi perguruan tinggi dalam bentuk BHMN, terpaksa organisasinya berdiri sendiri dan kredibilitas ilmiahnya menjadi tidak jelas.

Tata Guna Hutan Kesepakatan (TGHK)

TGHK tahun 1992 lahir karena pengaruh perkembangan konsep tata guna tanah dan tata ruang terhadap kehutanan, lalu dilakukan kompromi dan orang-orang tidak mau konflik semua nya kompromi satu sama lain. Di dalam konflik selalu ada tiga pilihan, yaitu: 1) Lari untuk menghindar; 2) Melawan; 3) Kompromi. Solusinya selalu *win-win solution* padahal dalam kenyataannya, *win-win solution* itu tidak pernah ada karena nantinya yang menang adalah yang kuat. Padahal kita harus melawan meskipun tidak secara fisik tetapi dalam bentuk gagasan, konsep dan pemikiran. Jadi adanya hutan kesepakatan adalah taktik dari investor seperti adanya konsep CSR. Artinya perusahaan bertanggung jawab terhadap CSR atau lainnya tapi jangan dikutik-kutik izinnya terutama perusahaan-perusahaan asing. Justru reforma agraria itu mengutik-utik hal ini. Bung Hatta yang banyak berbeda dengan Bung Karno dalam banyak hal, akan tetapi keduanya punya pandangan kebijakan sama menghadapi investor asing. Kalau hutang kepada asing boleh karena nanti bisa bayar. Saat ini kita bukan lagi bangsa merdeka dan bukan lagi republik proklamasi. Jadi kalau ada cekcok antar sektor sebenarnya kita semua secara tidak sadar sedang diadu domba dan diblusuk-blusukan. Semua istilah baru dimasukkan, ada istilah *good governance*, ada istilah *social capital*, demokrasi dan lain-lain. Jargon-jargon itu secara tidak sadar mengecoh bangsa kita. Orang-orang dulu waspada terhadap jargon-jargon dari barat akan tetapi umumnya saat ini kita sudah kebablasan dan dengan mudah mengadopsi istilah Barat tentang kebebasan (liberalisme) dan demokrasi karena kebebasan itu ada dua macam, 1) kebebasan alamiah, 2) kebebasan sosial. Kebebasan alamiah dibatasi/dikendali oleh kemampuan alamiah, misalnya ada pohon mangga berbuah, semua orang berhak untuk mendapatkan buah itu, tetapi orang yang pendek selalu kalah oleh orang yang lebih tinggi perawakannya, sedangkan kebebasan sosial dibatasi oleh kepentingan umum.

Pentingnya Dukungan Penelitian dalam Reforma Agraria

Kembali ke masalah kehutanan, sampai 62–67 tahun merdeka ternyata batas-batas hutan tidak jelas. Jangankan hutan yang begitu luas, BPN saja datanya tidak lengkap. Datanya ada tetapi setiap tahun di lapangan perubahan terjadi begitu cepat, misalnya ada yang sudah menjadi pasar dan lainnya. Makanya semuanya harus diaudit dan dimonitor. Untuk monitoring tanah maka perlu biaya, yang sebenarnya tidak besar. Yang saya alami sebagai lembaga peneitian di SAE (Survei Agro Ekonomi), Pak Sayogyo dulu punya kegiatan monitoring upah dan harga di mana setiap bulan ada laporan dan setiap 3 bulan sekali kita ke daerah mengumpulkan data dari laporan orang-orang yang kita tanam dengan diberikan honor dengan besaran yang tidak mahal dan dididik terlebih dahulu. Lima tahun kita punya data perkembangan upah dan harga termasuk upah mencangkul misalnya. Ini terus menerus dilakukan karena dahulu yang namanya survei itu dilakukan setahun 2 kali, kita datangi desa yang sama. SAE punya 37 desa dan setiap tahun kita datangi. Pak Sayogyo orangnya sederhana sehingga kita tidak boleh tidur di hotel. Kalau survei ke lapangan 14 hari, kita boleh tidur di hotel waktu datang dan waktu pulang saja (2 hari), sementara 12 hari lainnya harus tinggal di desa.

Untuk itu disarankan kepada Kementerian Kehutanan untuk melakukan penelitian secara serius dalam dua *scope*, yaitu: 1) mencoba melakukan penelitian komprehensif tentang reforma agraria dan sektor kehutanan yang dikaitkan dengan aspek lain untuk situasi yang kompleks secara makro dan 2) penelitian yang kecil-kecilnya untuk mendukung kebijakan pragmatis yang dibutuhkan saat ini oleh *policy maker*. Dengan demikian, secara teknik ilmiah kita bisa tahu yang sebenarnya berapa persen hutan yang harus dipertahankan di suatu wilayah. Dan yang ke (3) adalah monitoring. Terserah apa yang dianggap penting agar terbangun pengetahuan yang bersifat terus-menerus. Hal-hal ini yang harus kita pahami, karena masalah agraria menyangkut banyak masalah sehingga kita harus melihatnya dari atas.

Bagaimana Menghadapi Momentum Suksesi Kepemimpinan Nasional Mendatang?

Saat ini DPR dan kalangan Eksekutif (Pemerintahan) sering melakukan studi banding ke luar negeri dengan tujuan bermacam-macam. Kalau mau studi tentang agraria sebaiknya pergi ke Roma, Italia. Jangan studi yang aneh-aneh dan caranya mudah. Di sana sudah ada 12.000 buah buku (*text books*) tentang reforma agraria. Misalnya, 10 anggota DPR cukup baca 10 buah buku tetapi setelah pulang jangan ditahan sendiri, dan bahkan mestinya terus dibahas, dipahami bersama dan ditularkan kepada orang lain supaya mengerti apa itu reforma agraria. Konflik agraria solusinya adalah reforma agraria, walaupun reforma agraria sendiri juga akan melahirkan konflik. Akan tetapi, ada Panitia Pengadilan. Kalau mengatasi konflik agraria hanya sekadar membawanya ke ranah prosedur hukum, sampai generasi cucu anda juga tidak akan selesai. Hasil monitor alm. Prof. Parlindungan, sampai beliau wafat (2005), jumlah konflik agraria di Indonesia mencapai lebih dari 7.000 kasus. Kalau secara hukum, satu kasus saja satu tahun maka sampai generasi cicit anda juga tidak akan selesai. Bukan dengan supremasi hukum solusinya. Harus ada *extra-ordinary* dalam pendekatannya. Memang bisa disebut melanggar hukum tetapi itu ada dalam ensiklopedi bahwa konflik bisa diatasi secara *extra-ordinary*, tidak bisa dengan cara konvensional. Atau kalau kita mau mengikuti Bung Karno, kalau kita mau revolusi jangan pakai ahli hukum, karena tidak akan jadi.

Banyak orang bertanya kepada saya, kenapa kehutanan tidak disentuh dalam reforma agraria? Jangankan kehutanan, perkebunan saja yang terdiri dari perkebunan-perkebunan besar yang tadinya milik rakyat tetapi karena ulah sultan-sultan maka jatuhlah lahan-lahan perkebunan tersebut ke tangan asing, dan ini yang harus direform. Sebelum kita merdeka, akibat UU Belanda 1870 maka investasi perkebunan bekerjasama dengan sultan, terutama di Pulau Jawa, padahal tanah itu milik rakyat. Akhirnya, rakyat hanya *nggaduh* atau pinjam tanah akibat raja/sultan ditaklukkan

oleh Belanda sehingga tanah menjadi milik Negara. Di sini letaknya *domain verklaring*. Para pendiri republik dengan UUPA itu cita-citanya atau sasarannya adalah perkebunan besar. Setelah itu baru beranjak ke masalah tambang, masalah hutan dan lain-lain. Karena adanya PRP 56/1960 maka semua menjadi pertanian rakyat, di sini ahli hukum harus memahami karena adanya dinamika politik. Kalau Tap MPR IX tentang Pembaharuan Agraria dan Pengelolaan Sumber Daya Alam tetap masih berlaku walaupun saya juga menolak karena isinya *ambigu* karena di situ disebutkan bahwa reforma agraria merupakan proses yang berkesinambungan, hal ini tidak *genuine* karena reforma agraria itu mempunyai *time frame*. Jika berkesinambungan masuknya ke dalam *land management*.

Satu hal yang harus dicatat, bahwa reforma agraria tidak menyentuh apa-apa karena perdefinisi *"reformasi"* itu hanya "*piece meal improvement to fortify the statusquo"*, untuk mempertahankan *status quo* berupa perubahan tambal-sulam. Kalau kita mau merombak, itu namanya reform atau reforma. Dan hal ini sudah dikoreksi oleh Prof. Muchtar Buchori dari LIPI, bukan reformasi. Banyak hal yang membuat kita terjebak. Itulah makanya saya pakai istilah reforma agraria, bukan reformasi. Kemudian, setahu saya waktu di SMP (zaman revolusi), ada istilah strategi. Apa itu strategi? Strategi itu istilah dalam ilmu perang untuk memenangkan perang. Perang itu terdiri dari pertempuran-pertempuran, sedangkan taktik itu untuk memenangkan pertempuran. Dan untuk memenangkan perang, kita kadang harus korbankan pertempuran di daerah tertentu. Makanya sebenarnya strategi itu rahasia dan hanya komando saja yang tahu. Kalau tidak rahasia maka nanti yang dikorbankan akan protes. Sekarang ini aneh, kok strategi diseminarkan, berarti musuhnya akan tahu. LSM-LSM malah melaksanakan seminar-seminar menyususn renstra. Tentunya salah kaprah dan kita jadi mudah terjebak.

Di zaman Gus Dur memang peluangnya ada, akan tetapi beliau kondisinya sudah sakit. Bagimanapun akan berbeda, karena meskipun beliau bisa mendengar laporan akan tetapi sulit sehingga

sering keputusan dibuat tergesa-gesa, belum lagi beliau bikin *statement* di Hotel Indonesia agar 40% perkebunan harus dibagikan kepada rakyat. Itu betul, akan tetapi harus dibuat dulu langkah kebijakan dan strategi untuk menata ulang perkebunan kita. Karena tidak bisa melihat, maka beliau tidak tahu lagi kekuatan pendukungnya (tentara dan lainnya) sedikit bahkan beliau mau membubarkan MPR, malah dia sendiri yang dibubarkan. Sebenarnya sayang sekali Gus Dur, karena kalau tidak sakit mungkin akan lain karena dulu pada saat ulang tahun Pak Sayogyo pernah mengundang Gus Dur sebelum sakit penglihatannya dan ceramahnya bagus sekali, karena beliau mengerti tentang agraria. Walaupun dia orang NU tetapi mengerti soal agraria. Patut disayangkan, bahkan langkah-langkahnya menjadi fatal dengan membubarkan Departemen Penerangan dan Departemen Sosial. Terlepas di kedua departemen tersebut banyak korupsi, sebenarnya korupsi bukan hanya di kedua Departemen tersebut, tetapi di semua sektor dan di semua lini terjadi korupsi. Di negara mana pun selau ada Departemen Penerangan karena ini juru bicara pemerintah. Demikian pula dengan Departemen Sosial, terlepas berantakan seperti apa di dalamnya akan tetapi karya-karyanya pasti terasa. Dengan dibubarkan, maka makin tidak karuan.

Secara tak sadar kita sudah diobrak abrik. Amandemen UUD 45 semula dimaksud hanya untuk tidak mengulangi seperti yang terjadi di masa Pak Harto sampai berkuasa sebanyak tujuh kali, sehingga meskipun dalam UUD 45 disebut bisa dipilih kembali, tetapi untuk membatasi sampai dua periode saja. Tujuan amandemen UUD sebenarnya hanya itu, akan tetapi selanjutnya dibuatkan amandemen setiap pasal yang akhirnya masuklah orang-orang yang memang ingin mengganti UUD 45. Oleh karena itu, meskipun UUPA saya sadari ada kelemahan-kelemahan tertentu di dalamnya, akan tetapi saya pertahankan karena pengalaman terhadap kejadian amandemen UUD ini, begitu pintu amandemen dibuka semuanya jadi rusak. Karena orang-orang sekarang tidak lagi *committed* terhadap cita-cita awal berdirinya NKRI dan saat ini kondisinya sudah berbeda karena banyak kepentingan.

Amerika Serikat yang telah 200 tahun merdeka, amandemen terhadap UUD-nya sudah 26 kali, tetapi tidak mengubah apa-apa, hanya dalam bentuk addendum (lampiran) saja. Sekarang amandemen UUD 45 sudah di-salahtafsir-kan, yaitu amandemen UUD ini juga dianggap sama dengan addendum. Maka ahli-ahli hukum kita itu konyol. Coba saja lihat UUD 45, dari 37 pasal yang tidak diubah hanya 5 pasal, sedangkan 32 pasal sudah diobrak-abrik. Contohnya Dewan Pertimbangan Agung (DPA) dibubarkan, karena SBY perlu badan pertimbangan maka dibikin Dewan Pertimbangan Presiden (Watimpres), apa dampaknya? Uang negara malah lebih banyak keluar daripada anggaran DPA. Karena di Watimpres sekarang ini ada banyak bidang-bidangnya, misalnya bidang kesejahteraan, bidang lingkungan, bidang ekonomi, bidang politik dan hukum dan bidang-bidang lainnya. Pada masing-masing bidang juga ada ketua dan sekretarisnya, yang sudah pasti menghabiskan anggaran negara, sedangkan kerjanya hanya sekadar menimbang-nimbang.

'MATI SURI' REFORMA AGRARIA

Lukas R. Wibowo*

...Dalam masyarakat primitif percaya bahwa karena tidak ada orang yang membuat lahan atau tanah, maka tidak seorangpun memilikinya seperti miliknya sendiri...Berbeda dengan masyarakat modern...Konsep kepemilikan (*ownership*) kemudian dikembangkan di Amerika Serikat yang menekankan hak-hak dari penguasaan personal... (Caldwell, 1974).

Pendahuluan

Sepenggal kutipan tersebut di atas menyiratkan di mana ada perbedaan paradigmatis dan filosofis yang mendasar antara komunitas tradisional dengan entitas *'modern'*. Perbedaan fundamental inilah yang sampai saat ini sulit untuk dijembatani dalam konstruksi hukum positif. Barangkali kita sepakat bahwa *land tenure* atau sistem penguasaan lahan adalah isu paling kontemporer, penting dan tidak pernah 'mati' yang akan terus menjadi bahan perdebatan publik, baik di level lokal, regional, nasional maupun internasional. Perdebatan panjang yang tidak hanya melibatkan para pengambil kebijakan tetapi juga para teoritisi, akademisi dan praktisi lebih luas.

Secara politis, *land tenure* merupakan sebuah isu yang sensitif dalam proses perubahan, khususnya dalam transisi ekonomi dan sosial. Misalnya, dari rezim sosialis menuju ekonomi pasar, dari

* Peneliti Muda di Pusat Penelitian Perubahan Iklim dan Kebijakan (Puspijak) Bogor.

apartheid menuju sistem demokratis, dari perang sipil menuju perdamaian (Korf, 2002). *Land tenure* adalah *"the living issue"* yang tidak lekang oleh perubahan zaman dan bahkan akan semakin kontekstual dan menemukan posisinya dalam diskursus pembangunan yang berkelanjutan dan berkeadilan pasca kolonial dan di era globalisasi. Robinson *et al.,* (2011) menyatakan walau ada banyak faktor yang memengaruhi secara signifikan pemanfaatan sumber daya yang berkelanjutan, seperti pertumbuhan penduduk dan urbanisasi, faktor-faktor ekonomi, struktur perekonomian, keterkaitan dengan ekonomi internasional dan ideologi politik dari sebuah negara, namun penguasaan lahan adalah faktor lain yang memengaruhi keberlanjutan dari pemanfaatan sumber daya yang merupakan *cross cutting issues* dari dimensi ekonomi dan sosial. Tidak bisa dipungkiri, bagi Silpakar (2008), *land tenure* adalah bagian dari struktur sosial, politik dan ekonomi yang penting.

Di sisi lain, dalam perdebatan intelektual, sebagian besar literatur tentang *land tenure*[1] berasal dari dua disiplin ilmu utama. *land tenure* sering kali dianalisis dari perspektif ekonomi politik pembangunan dari sebuah negara yang baru merdeka atau dari titik pandang antropologi dan sosial. Sementara pembahasan land tenure dan pemanfaatan sumber daya yang bekelanjutan dari spektrum konservasi literaturnya sangat terbatas (Robinson *et al.*, 2011). Tulisan ini akan mencoba mendiskusikan dan memperdebatkan *land tenure* dari perspektif teori-teori pembangunan yang lebih luas, tidak terbatas pada dua atau tiga perspektif di atas agar dapat memberikan pemahaman yang lebih lengkap dan cakrawala yang lebih luas. Pembahasan ini akan diawali dengan mendiskusikan definisi dan konsep *land tenure*.

---

[1] *Land tenure* adalah seperangkat *property rights* yang berhubungan dengan lahan dan kelembagaan yang menegakkan hak-hak tersebut. Bentuk dari *land tenure* merujuk pada aturan, norma yang berhubungan dengan sejumlah entitas, seperti individu, sebuah lembaga publik, sebuah perusahaan swasta, sekelompok individu yang bertindak secara kolektif, pengaturan secara komunal atau sekelompok komunitas adat (Robinson *et al.*, 2011).

Pada pemahaman awal tentang konsep *land tenure* adalah langsung pada pengertian tentang sebuah sistem dari beragam hak yang mengatur kepemilikan atau penggunaan dan pemanfaatan lahan (Robinson *et al*., 2011). *Land tenure* adalah sebuah turunan dari konsep penguasaan sumber daya alam yang mana esensinya merujuk pada suatu kondisi dengan mana sumber daya hutan di kuasai dan dimanfaatkan (Shivje *et al.,* 1998). *Tenure* adalah sebuah konsep yang sering kali diasosiasikan di Amerika Latin sebagai memegang hak (*title*) atas lahan dan sumber daya alam. Esensinya merujuk pada siapa yang memiliki hak pada apa (Vargas, 1998).

Konsep dari penguasaan (*tenurial*) adalah konstruksi sosial yang mendefinisikan hubungan antara individu dan berbagai kelompok individu melalui beragam kewajiban dan hak, yang mana definisinya berkaitan dengan kontrol dan penggunaan lahan. Tenurial biasanya juga dipahami sebagai *bundle of rights* atau hak-hak tertentu untuk melakukan hal-hal tertentu dengan lahan atau *property* (Vargas, 1998; Bruce, 1993). Pada praktiknya, *land tenure* sering kali digunakan secara bergantian dengan *property rights*. Secara esensial ada perbedaan di mana *property rights* merujuk pada seperangkat hak yang mengarahkan pemanfaatan, pengelolaan dan pengalihan atau transfer aset sementara *land tenure* adalah seperangkat kelembagaan dan kebijakan yang menentukan secara lokal bagaimana lahan dan sumber dayanya dapat diakses, siapa yang memegang hak dan menggunakan atau pun memanfaatkan sumber daya tersebut, untuk berapa lama dan di bawah kondisi seperti apa (Bruce *et al*., 2010 dalam Robinson *et al*., 2011). Namun kalau berbicara secara lebih umum, *land tenure* meliputi dua aspek yakni sebagai dokumen legal yang berasal dari pengaturan ataupun legislasi pusat dan secara informal berasal dari hak-hak kepemilikan atau penguasaan yang dibangun secara oral dan konsensus masyarakat (Robinson *et al*., 2011).

Relasi penguasaan lahan barangkali cukup bagus terdefinisikan dan dapat ditegakkan dalam pengadilan hukum formal atau melalui struktur masyarakat adat dalam sebuah komunitas.

Namun, ada kemungkinan juga bahwa *land tenure* kurang terdefinisikan secara baik sehingga memungkinkan terbuka untuk diekploitasi (Silpakar, 2008). Oleh sebab itu, penguasaan lahan didefinisikan dalam dua aspek yakni penguasaan dan kepemilikan yang meliputi relasi hukum antara manusia dengan tanah. Penguasaan dapat dilakukan oleh berbagai pihak, baik oleh seseorang secara individual, pemerintah maupun badan-badan swasta. Aspek penguasaan tersebut mengatur bentuk-bentuk hak. Dengan demikian, terutama di Indonesia, penguasaan atas tanah mencakup tiga hak, yaitu hak ulayat, hak perseorangan dan badan hukum. Hak ulayat dipegang oleh masyarakat adat yang memiliki pola kepemilikan komunal (Nasir, 2012). *Food Agricultural Organisation* (FAO) (2002) meringkas dan mendefinisikan pengertian *land tenure* sebagai sebuah jaringan kepentingan yang saling bersingungan yang terdiri dari:

* Kepentingan yang mendominasi atau menggantikan: ketika kekuasaan kedaulatan (misalnya sebuah bangsa atau komunitas masyarakat memiliki kekuasaan untuk mengalokasikan lahan melalui perampasan).

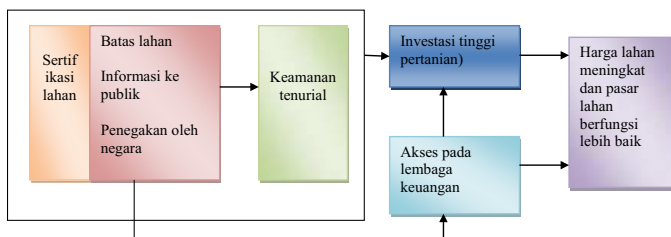
* *Overlaping* kepentingan: ketika beberapa pihak diberikan hak yang berbeda pada sebidang lahan yang sama.

* Kepentingan yang saling melengkapi: ketika beragam pihak *sharing* kepentingan yang sama dalam sebidang lahan yang sama (misalnya hak yang sama pada padang penggembalaan) ,

* Kompetisi kepentingan: ketika para pihak yang berbeda saling berkompetisi demi kepentingan pada sebidang lahan yang sama; ketika dua pihak saling mengklaim untuk secara ekslusif menggunakan sebidang lahan pertanian.

‘*The Mystery of Capital*’ dan *Phobia Land Selling*

Disparitas struktur penguasaan lahan telah menjadi fenomena umum di negara-negara berkembang. Katakanlah di belahan bumi Amerika Latin, kondisinya sangat memprihatinkan di mana beberapa pemilik tanah luas menduduki dan sering tidak memanfaatkan

secara optimal sebagian besar tanah, sementara banyak petani yang mengelola lahan-lahan sempit. Di sebagian besar negara-negara tersebut, angka pengangguran dan buruh-buruh pedesaan yang tanpa tanah semakin besar jumlahnya (Shearer *et al*., 1990). Dalam bukunya *The Mystery of Capital,* De Soto memiliki keyakinan bahwa kapitalisme dapat bekerja bagi orang miskin melalui formalisasi hak-hak mereka atas lahan dan kepemilikan akan barang-barang lainnya, seperti rumah, sehingga mengubah kapital atau modal mati menjadi kapital yang hidup. Bagi De Soto, tidak adanya sertifikat dan manajemen administrasi lahan yang buruk merupakan salah satu penyebab tidak berkembangnya masyarakat miskin di negara-negara yang sedang berkembang. De soto memiliki tesis berdasarkan asumsi fundamental bahwa pemberian hak-hak kepemilikan secara individual dapat mendorong transformasi yang meliputi: 1) kepemilikan lahan dapat sebagai jaminan (*collateral*); 2) jaminan dapat menjadi kredit atau pinjaman, dan; 3) kredit menjadi pendapatan. Gambar 1 meng-ilustrasikan pandangan konvensional tentang hubungan tenurial yang sesungguhnya juga menjadi basis asumsi teoritis De Soto.

Gambar 1. Pandangan konvensional tentang hubungan *tenurial*

Dalam perspektif ekonomi formal tentu tesis dari De Soto ada benarnya. Formalisme ekonomi lembaga keuangan meyakini bahwa integrasi dan kapitalisasi ekonomi rakyat hanya bisa terjadi melalui formalisasi penguasaan lahan. Namun di tingkat praksis, sering kali terjadi kontradiksi-kontradiksi di mana logika formalisme-

formalisme ekonomi (*the logic of economics formalism*) tersebut tidak berlaku. Misalnya, seringkali kita mendengar bahwa bagi para pengusaha kakap yang sebagian besar justru merupakan pengusaha 'hitam', hanya bermodalkan nama besar, lobi politik dan kinerja ekonomi yang tidak jelas, mereka seringkali justru lebih dipercaya oleh lembaga keuangan sehingga dapat membobol milyaran bahkan triliunan kapital. Tidak mengherankan bila 'sepak terjang' pengusaha hitam tersebut tidak mampu menggerakkan ekonomi mikro dan memperbaiki kinerja ekonomi makro, tetapi justru mengakibatkan krisis ekonomi dan politik nasional, seperti yang terjadi di Era Orde Baru. Sementara, di lokasi-lokasi yang relatif terisolir atau pun *'land-locked areas'* teori tersebut juga sering kali tidak berjalan.

Kembali pada teori De Soto, pada kenyataannya formalisme ekonomi penguasaan lahan tidak berlaku di semua kontek, entitas ekonomi dan wilayah spasial geografis. Dalam arti formalisme penguasaan lahan tidak bisa men-*generate* kapital yang dibutuhkan rakyat. Kalau pun bisa, kapital yang diberikan terlalu kecil dan tidak signifikan bagi pengembangan ekonomi rakyat. Formalisme penguasaan lahan tidak akan berdayaguna dan berhasilguna ketika struktur penguasaan lahan masih timpang. Bagaimana mungkin seorang petani lahan sempit akan mendapatkan surplus ekonomi ketika formalisme melalui sertifikasi tesebut terjadi di lahan-lahan sempit mereka. Kapital yang digunakan untuk kapitalisasi usaha produktif di atas lahannya tentunya hanya sekadar cukup untuk memenuhi subsistensi mereka.

Jadi, De Soto terlalu menyederhanakan fenomena 'keterbelakangan pembangunan' negara-negara sedang berkembang dengan teoritisi formalisme penguasaan lahan. Sementara faktor lain seperti perluasan akses terhadap *power* dan politik, pengembangan kapasitas lokal, infrastruktur dan penguatan kelembagaan serta *networking* yang memiliki peran penting bagi pengembangan entitas-entitas ekonomi lokal justru diabaikan oleh De Soto. Formalisme penguasaan lahan tentunya menjadi lebih bermakna

ketika telah tejadi struktur penguasaan lahan lebih berkeadilan, namun demikian kita juga tidak perlu *phobia* bahwa formalisme akan membuat petani menjual lahannya, karena lahan bagi petani adalah satu-satunya 'harta' yang tersisa yang memiliki banyak fungsi. Penjualan lahan terjadi ketika mereka tidak mampu lagi menghadapi tekanan ekonomi kapitalistik yang terus menghantam, sementara mereka tidak memiliki 'teman' untuk menghadapinya, baik dalam bentuk asosiasi-asosiasi petani yang kuat maupun dalam bentuk dukungan negara yang optimal.

Terusir dari *Lebensraum*

Umumnya, pemerintah di banyak negara telah mengontrol hutan dan memiliki kekuasaan dan kewenangan yang luas untuk memberikan izin konsesi. Skema-skema pembangunan yang berbasis lahan telah menggantikan sedemikian rupa hutan hujan tropis yang kaya spesies dengan beragam komoditi pasar seperti karet, kelapa sawit dan hutan tanaman industri, seperti di Malaysia dan Indonesia. Nasir (2012) menegaskan bawa aktivitas ekonomi yang menekankan kepada sektor-sektor ekstraktif yang tidak diikuti dengan tatakelola yang baik, melahirkan praktik sistem penguasaan lahan yang semakin tidak jelas dan menjadi ruang konflik pemanfaatan (Nasir, 2012). Di Brazil lahan-lahan komunitas adat secara terus-menerus dilanggar oleh para penebang kayu (perusahaan hak pengusahaan hutan), tambang dan para petani (Berardo, 1998). Padahal, dalam konteks pemanfaatan sumber daya alam (SDA), negara harus menjamin adanya hak setiap orang untuk menikmati lingkungan hidup yang baik dan sehat tanpa terganggu oleh aktivitas ekonomi pihak lain (Nasir, 2012).

Model-model pembangunan yang hanya mengejar pertumbuhan ekonomi yang tinggi, tidak ramah lingkungan, dan ramah terhadap kehidupan ekonomi lokal tidak mengejutkan bila berdampak negatif, di mana hampir semua penerima manfaat dari skema-skema tersebut bukan orang lokal (masyarakat lokal atau adat) dan bahkan banyak di antara mereka yang semakin tersingkir untuk

memberi jalan bagi para pendatang baru atau imigran (Aiken dan Leigh, 2011). Studi yang dilakukan oleh banyak ahli (*scientists*) telah membuktikan fenomena tersebut (Dove, 1993; Wibowo *et al.*, 2012).

Di daerah pedesaan di negara-negara sedang berkembang, lahan[2] atau tanah tidak hanya alat utama untuk menghasilkan pekerjaan tetapi sering kali menjadi kendaraan utama untuk investasi, akumulasi kekayaan, dan pengalihan atau pewarisan antargenerasi. Jadi cara dengan mana akses pada lahan diatur, *property rights* didefinisikan, dan konflik-konflik pemilikan diselesaikan yang secara luas memiliki implikasi di luar wilayah produksi pertanian. Aturan atau regulasi-regulasi tentang penguasaan lahan, hak-hak dan beragam prosedur terkait dengan penguasaan lahan memengaruhi tidak hanya kemampuan keluarga untuk berproduksi bagi subsistensi mereka dan pasar, tetapi juga status sosial dan ekonomi mereka, dan seringkali identitas kolektif mereka (Deininger dan Binswanger, 1999). Maka, kehilangan tanah atau lahan bagi sesorang bisa berarti kehilangan sumber mata pencaharian, rumah, identitas dan terusir dari *lebensraum*-nya (Reale dan Handmer, 2011).

Hilangnya lahan dan sumber daya hutan sering kali mengakibatkan pemiskinan dan tumbuhnya ketergantung pada bantuan pemerintah untuk sekadar mempertahankan hidup, seperti komunitas Penan di Malaysia atau Orang Rimba di Jambi. Hubungan kekuasaan yang tidak seimbang (*imbalance*) antara masyarakat lokal (Adat) dan elit korporasi dan pendatang politis telah melanggengkan kemiskinan dan marginalisasi (Aiken dan Leigh, 2011;

---

[2] *Land* atau tanah adalah sangat krusial bagi sebagian besar orang. Hampir tiap orang memerlukan tanah untuk tempat berteduh dan, untuk banyak hal; tanah juga sebagi fondasi utama mata pencaharian. Di negara-negara Barat, negara-negara maju, tanah mewakili aset tunggal yang signifikan untuk sebagian besar orang. *Land tenure*, sebagai alat untuk menguasai lahan, adalah sangat penting bagi sebagaian besar penduduk dunia (Reale dan Handmer, 2011). Pandangan ekonomi melihat lahan secara sederhana sebagai alat atau faktor produksi dan sesuai dengan karakteristik faktor pasar (Griffith-Charles, 2004).

Wibowo *et al.*, 2012). Fenomena ini, menurut Berardo (1998) telah memunculkan perdebatan panjang terkait dengan: pertama, bagaimana mengorganisasikan komunitas adat untuk meminta dan melindungi hak-hak mereka atas lahanya; kedua, apakah komunitas adat mempraktikkan manajemen pengelolaan lahan yang berkelanjutan dan apakah mereka memiliki hak penuh untuk menjaga ekologi hutan?

Peran *Powerful* Aktor dalam *Land Reform*

Land tenure reform atau *land reform*[3] merujuk pada sebuah perubahan yang direncanakan dalam kondisi di mana lahan tersebut dikontrol, dipegang haknya, dimanfaatkan dan diperjualbelikan. Tujuan fundamental dari reforma tenurial adalah untuk meningkatkan hak-hak lahan masyarakat dan untuk memberikan keamanan tenurial. Hal ini menjadi penting untuk menghindari konflik sosial (Adam *et al.*, 1999a, 1999b).

Sesungguhnya, reforma agraria telah dikenalkan bersamaan dengan keberadaan teori ekonomi neoklasik, sebagai bagian integral dari kebijakan pembangunan ekonomi. Dalam pengertian sempit reforma agraria dimaknai sebagai upaya distribusi lahan untuk para petani gurem dan petani kecil lainnya. Reforma agraria dalam pemahaman tradisional adalah permintaan untuk kesetaraan dan keadilan sosial (Zarin dan Bujang, 1994). Distribusi lahan dan reforma tenurial akan memiliki dampak positif pada produksi dan investasi hanya ketika ditemani oleh akses pada input, kredit, penyuluhan dan pasar serta ketika pemerintah mengambil

[3] *Land reform* secara umum diterima sebagai redistribusi hak-hak atas lahan untuk memberikan kemanfaatan bagi para petani yang tidak memiliki lahan (tunakisma), penyakap dan para buruh. *Land reform* dan *agrarian reform* (reforma agrarian) seringkali digunakan secara bergantian. Reforma agraria meliputi perbaikan-perbaikan dalam bentuk tenurial lahan dan organisasi pertanian. Resep kebijakan seperti ini mendesak pemerintah tidak hanya melakukan redistribusi. Pemerintah sebaiknya juga mendukung pembangunan pedesaan lainnya seperti perbaikan kredit pertanian, pemasaran dan penguatan koperasi pertanian, pelayanan penyuluhan bagi peningkatan produktivitas penggunaan lahan (Adams, 1995).

kebijakan-kebijakan lain untu menstimulasi investasi (Adam *et al.*, 1999a, 1999b; Zarin dan Bujang, 1994). Terkait dengan '*access reform'* bahwa kesuksesannya sangat tergantung pada karakteristik sumber daya, karakteristik kelompok, pengaturan dan penguatan kelembagaan dan lingkungan eksternal (Ostrom).

Banyak ahli setuju (lihat Holden *et al.*, 2013), bila *land reform* telah memainkan peran sentral dalam ekonomi politik di banyak negara di dunia dan telah menjadi subjek massif ketidaksetujuan antara berbagai kelompok politik dan ideologi yang berbeda. Pada abad 20, telah banyak upaya percobaan *'social land reform'* terbesar dalam sejarah dilakukan oleh berbagai negara, seperti Uni Soviet awal, Eropa Timur, China, Vietnam, dan Ethiopia, namun kemudian banyak dari reforma ini dicabut lagi. Untuk itu, mengenali aspek-aspek politik dari reforma penguasaan lahan (*land tenure*) akan membantu menjelaskan mengapa seringkali ada *gap* antara perencanaan dan pelaksanaan (Meinzen-Dick *et al.*, 2008). *Holden et al.*, (2013) melihat bahwa ada beberapa faktor yang telah menciptakan kepentingan baru dalam proses *land reform* di dunia, antara lain:

* *Milinnium Development Goal* (MDGs) telah mempertajam komunitas internasional untuk memfokuskan pengurangan kemiskinan dan pemerdayaan hukum dari komunitas orang miskin yang dilihat melalui pembentukan komisi untuk pemberdayaan hukum bagi komunitas miskin.

* Pertumbuhan dan konsentrasi penduduk serta degradasi lahan telah menciptakan kelangkaan lahan dan kemunculan pasar lahan di negara-negara berpopulasi padat di Afrika dan hal ini telah menciptakan kepentingan baru dalam reforma agraria untuk merangsang pengelolaan lahan yang berkelanjutanan dan efisien.

* Regulasi yang berlebihan terhadap transaksi-transaksi lahan di beberapa negara di Asia (misalnya India, Nepal dan Filipina) telah menciptakan inefisiensi penggunaan lahan dan ketidakadilan dalam pelaksanaan distribusi lahan.

* Pertumbuhan ekonomi di Asia telah membawa perubahan-perubahan dalam kebiasaan makan yang berdampak pada lebih banyak permintaan akan pangan dan meningkatnya kelangkaan sumber air dan lahan.

* Meningkatnya permintaan akan lahan untuk produksi pangan dan energi telah mempercepat laju permintaan lahan untuk menjamin keamanan pangan nasional di sejumlah negara yang terus mengalami defisit pangan. Situasi ini telah memicu secara tajam peningkatan permintaan akan lahan di sejumlah negara di mana *property rights* dan pengaturan-pengaturan kelembagan lain tidak dikembangkan untuk menangani permintaan baru atau melindungi hak-hak atas lahan dari para pengguna lahan tradisional dan fasilitasi investasi yang berkelanjutan.

* *Deforestasi* adalah salah satu penyebab utama perubahan iklim dan peningkatan kepedulian internasional dan mendukung untuk menghentikan dan membalikkan deforestasi telah merangsang pemikiran baru tentang bagaimana *property rights* dan reforma agraria dapat memainkan sebuah peran untuk mengurangi deforestasi dan degradasi hutan dan menstimulir penanaman pohon dan degradasi hutan serta menstimulasi penanaman pohon dan pengelolaan hutan yang lebih baik.

Di tingkat empiris, sebagian besar diskursus reforma tenurial saat ini terkait dengan apa yang dikenal sebagai wilayah-wilayah komunal di Afrika dan wilayah-wilayah masyarakat adat dari Amerika Latin, Asia, dan wilayah Pasifik di mana sistem komunal masyarakat adat yang eksis bersandingan dengan kepemilikan swasta atau *prívate* (Adam *et al*., 1999a, 1999b). Ada permintaan dari sekelompok luas publik akan pentingnya reforma agraria dalam kontek untuk mewujudkan pembangunan yang berkeadilan dan berkelanjutan. Reforma agraria dipandang secara sosial akan optimal, tetapi pada pelaksanaannya sering kali dihambat oleh kelompok-kelompok yang lebih *powerful*. Dalam negara yang menganut mekanisme pasar bebas (*laissez faire*), maka reforma agraria dianggap tidak penting dan tidak diperlukan (Holden *et al*.,

2013). Tidak mengherankan bila di tahun-tahun terakhir debat reforma tenurial cenderung secara sempit dimaknai sebagai perubahan sistem informal tradisional hak-hak komunal ke dalam sistem formal modern melalui proses hukum dan sertifikat secara individual. Pandangan sempit ini menghambat peluang untuk melakukan reforma dalam rangka memperkuat hak-hak lahan dari penduduk lokal. Perspektif yang sempit ini juga menyulitkan dalam upaya memastikan bahwa lahan-lahan mereka tidak dapat dijual atau digunakan, baik oleh pemerintah, para pengusaha atau pengembang maupun pihak ketiga, tanpa persetujuan mereka (Adam *et al.*, 1999a, 1999b).

Bahkan ada kecenderungan di mana kelompok *powerful* melaksanakan reforma untuk kepentingan mereka sendiri yang menurut Wiradi dalam epilog buku (2012) sebagai *pseudo agrarian reform*), tetapi secara luas memiliki dampak negatif pada kelompok yang lain (Holden *et al.*, 2013). Di sisi lain, para pengambil keputusan khususnya dari sektor pemerintah, mungkin kurang insentif untuk melaksanakan program-program atau mungkin malah akan mendapatkan insentif ketika bisa memblokade program tersebut. Namun yang pasti adalah tekanan-tekanan permintaan akan lahan datang dari kelompok kepentingan komersial yang *powerful* dari luar komunitas dan seringkali dari luar negara. Kombinasi dari perusahaan yang mencari keuntungan sebesar-besarnya dengan pemerintah yang mencari *revenue* atau pendapatan seringkali telah berakibat hilangnya lahan dan sumber mata pencaharian, khususnya bagi kaum miskin dan yang termarjinalkan (Meinzen-Dick *et al.*, 2008).

Di era globalisasi dan kompetisi ekonomi dan pertambahan penduduk yang semakin tinggi, maka distribusi sumber daya lahan yang efisien sangat penting bagi pembangunan ekonomi berbasis lahan dan sosial di negara-negara yang sedang berkembang. Namun, alokasi lahan yang tidak merata adalah bukan fenomena baru di negara-negara tersebut, seperti juga di Indonesia. Misalnya pada tahun 1993, lebih dari 40% petani di Jawa Barat memiliki

lahan kurang dari 0,2 ha dan hanya 0,2% petani yang memiliki lahan lebih dari 5 ha (Loffler, 1996). Namun, pelaksanaan reforma agraria yang terbatas sampai saat ini belum mampu merombak struktur penguasaan lahan yang timpang tersebut. Torhonen (2003) menegaskan bahwa pelaksanaan reforma agraria yang dijalankan secara terbatas akan memperburuk situasi yang mengakibatkan multi-tataran tenurial tanpa kejelasan aturan. Dalam kasus-kasus Amerika Latin klasik, reforma agraria melibatkan perubahan dalam skala luasan penguasaan lahan melalui pengurangan perusahaan-perusahaan besar dan redistribusi sumber daya lahan untuk penduduk pedesaan dengan harapan memberikan efisiensi dan rasa keadilan (Berry dan Cline, 1979). Di Afrika, *land reform* sering kali dimaknai sebagai reforma tenurial yang secera khusus menunjuk pada perubahan-perubahan hukum atau evolusioner dalam bentuk *land tenure* (Maxwell dan Wiebe, 1999).

Tabel 1 memberikan gambaran berbagai tipe reforma agraria yang telah dijalankan oleh berbagai negara. Reforma agraria melalui registrasi hak-hak atas lahan yang telah ada atau berjalan barangkali tidak akan menimbulkan turbulensi politik. Namun, redistribusi dipandang bisa meningkatkan tensi politik dan memerlukan lebih komitmen politik. Sementara restitusi melibatkan penilaian-penilaian terhadap pengambilalihan yang tidak adil atas lahan dan sering kali terjadi dalam waktu yang *stressfull* seperti pasca konflik atau transformasi sosial yang lain (Meinzen-Dick *et al.*, 2008).

Tabel 1. Perbandingan tipe-tipe berbeda dari reforma agraria

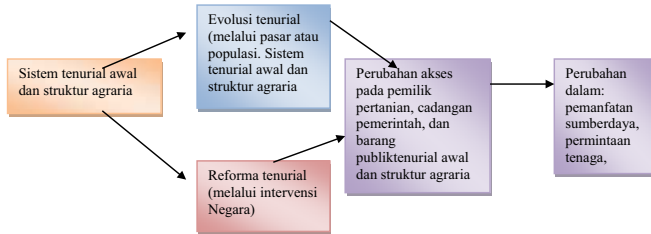
Konteks	Tipe reforma			
	Registrasi	Redistribusi	Restitusi	Recognisi
Memperkuat hak-hak yang ada atau pengalihan hak	Memperkuat hak-hak yang ada	Transfer dari pemilik lahan luas pada tunakisma	Transfer kembali pada pemegang hak atas tanah sebelumnya	Memperkuat hak-hak yang ada
Tenurial	Adat atau penguasaan informal	Ketimpangan pengusaan lahan yang tinggi	Sejarah pengambilalihan lahan atau konflik	Komunitas masyarakat local (Adat), komunitas lain yang tergantung pada sumber daya hutan
Individu/Kolektif	Biasanya individu	Biasanya individu	Biasanya individu atau erseorangan	Biasanya secara kolektif
Jenis perangkat hak	Kepemilikan	Kepemilikan	Kepemilikan (Onwership)	Pemanfaatan, beberapa dalam hak pengelolaan
Potensi peran pemerintah pusat	Koordinasi: kecil kemungkinan ada perlawanan dari pemeilik lahan	Koordinasi; Harus ada political will yang kuat untuk melawan para tuan tanah atau elit di tingkat local maupun nasional	Koordinasi: Harus ada keinginan politik yang kuat untuk menyelesaikan tidakadilan masa lalu; membangun system resolusi konflik	Koordinasi; Keingingan pemerintah untuk mengakui secara legal hak-hak komunitas-komunitas lokal
Potensi peran pemerintah daerah	Identifikasi para pemegang hak, melakukan pendataan atau registrasi dan membangun resolusi konflik	Identifikasi para penerima (dan penjual jika berbasis pasar) , membangun resolusi konflik	Identifikasi hak penuh pemegang hak, dan membangun resolusi konflik	Identifikasi pemegang hak, mengelola sumberdaya berbasis berkelanjutan

Potensi dampak terhadap demokratisasi	Kurang kritis dibandingkan jenis reforma lain; pemberian status diakui dapat mengintegrasikan para pemegang hak dalam kebijakan	Fasilitasi keinginan politik untuk meredistribusi lahan; redistribusi sebaiknya memfasilitasi keterlibatan setiap warga negara dalam sistem politik	Memfasilitasi akses yang setara pada pengadilan dan penerimaan oleh elit; restitusi dapat memperluas partisipasi dari kelompok marginal dalam kehidupan politik	Memfasilitasi pengakuan hukum terhadap komunitas masyarkat adat dan etnis minoritas; mengakui menuju keterbukaan sosial
Perhatian diperlukan untuk outcome bagi kaum miskin	Memasukkan hak-hak sekunder penting bagi komunitas miskin dan kelompok termajinalkan termasuk wanita	Mendukung (Misalnya, kredit, pemasaran) untuk memungkinkan komunitas miskin mengakses lahan dan menggunakannya secara produktif	Menghindari ekslusi lebih jauh terhadap komunitas yang lebih miskin tanpa hak-hak restitusi, tetapi siapa yang telah berinvestasi di lahan	Mengamankan hak-hak wanita dalam system patriarki.

Sumber: Meinzen-Dick *et al.,* (2008)

Namun kita juga tidak bisa menutup mata bila program-program *land reform* di Asia, seperti di Jepang dan Taiwan yang pernah dilaksanakan secara efektif telah memberikan sejumlah keuntungan antara lain meningkatkan produksi tanaman, memperbaiki nutrisi dan memperbaiki status sosial untuk rumah tangga miskin. Juga sebagai fondasi bagi pertumbuhan ekonomi yang berkelanjutan dan inklusif, mengurangi pergolakan sosial dan ketidakstabilan, pengelolaan manajemen lingkungan yang lebih baik, mengurangi arus keluarga petani yang putusa asa ke daerah urban dan memperbaiki akses kredit pada pemilik tanah baru. *Land reform* dapat menjadi salah satu program anti kemiskinan yang paling ditargetkan dan mengalami kesuksesan. *Land reform* dapat memberikan sumber daya *financial* yang paling bermakna, sumber pangan dan jaring pengaman sosial penting bagi komunitas paling miskin dan tak berlahan (Prosterman dan Mitchell, 2002). Namun demikian, *pro-poor land tenure reform* memerlukan dialog kebijakan tentang pendekatan-pendekatan apa yang akan digunakan. *Pro-poor land tenure* reform juga memerlukan kegiatan-kegiatan untuk membangun kapasitas dari otoritas pusat dan lokal untuk melaksanakan reforma agraria dengan mana

komunitas miskin dapat mengambil manfaatnya. Keberhasilan reforma agraria memerlukan peran substansial dari pemerintah pusat dan keterlibatan komunitas lokal yang terorganisasi. Walaupun melibatkan komunitas dan lembaga lokal, namun pada praktiknya tidak selalu mudah (Meinzen-Dick *et al*., 2008). Selain itu, reforma agraria yang ditujukan dengan baik, sering kali dipandang secara sosial tidak diinginkan karena lemahnya kompetensi dalam mendesain dan melaksanakan serta adanya *elite capture* (Holden *et al*., 2013).

Pada dasarnya proses perubahan tenurial secara konvensional umumnya dikendalikan oleh dua kekuatan besar. Pertama adalah kekuatan pertumbuhan populasi dan pasar yang secara evolusioner telah mengubah struktur penguasaan lahan melalui proses fragmentasi lahan dari sistem pewarisan dan transaksi ekonomi. Kedua, peran pemerintah yang mana dengan kebijakan dan regulasi terkait dengan tenurial telah mengubah struktur akses dan perubahan dalam pemanfaatan sumber daya seperti terlihat dalam Gambar 2. Namun dalam sistem yang kapitalistis, peran negara tidak begitu signifikan dalam mendorong perubahan struktur penguasaan lahan yang lebih berkeadilan. Justru peran pasar yang lebih dominan dan bahkan sering kali mampu mengkooptasi dan memengaruhi negara dalam proses distribusi akses dan penguasaan lahan yang berimplikasi tidak saja semakin memperkuat struktur penguasaan lahan yang timpang di lahan-lahan *prívate* tetapi juga semakin memperkuat posisi para kapitalis dalam mengontrol lahan-lahan negara untuk kepentingan bisnis mereka.

Gambar 2. Karakterisasi konvensional dampak tenurial pada produksi dan pendapatan

Sumber: Maxwell dan Wiebe (1999).

Powerlson (1989) *dalam* Basya (2012), mengenalkan dan mengelompokkan *land reform* dalam dua jalan pelaksanaan, yakni pertama, melalui political atau *economic leverage*; dan kedua, melalui *grace or the generosity* dari *land owner* atau *central political authority*. Mengharapkan kebaikan dari pemerintah tentunya sangat sulit atau barangkali lamban karena tergantung sistem politik, idelogi pembangunan yang dianut. Ketika sistem politik tersubordinasi ataupun terkooptasi oleh kekuatan-kekuatan kapitalistis, maka ibarat 'pungguk merindukan bulan'. Dalam sistuasi krisis lahan, maka diperlukan peran negara yang melampaui peran kekuatan pasar melalui komitmen politik yang kuat dengan mendayagunakan berbagai otoritas kekuasaan dan kewenangan yang dimiliki untuk mengubah struktur penguasaan lahan. Dalam konteks ini diperlukan pemimpin yang kuat (*strong leader*) dengan visi kebangsaan yang juga kuat serta pendekatan yang lebih inklusif. *Land reform by leverage* barangkali adalah jalan yang harus ditempuh ketika negara tidak bisa atau mau mendengar aspirasi dan dinamika sosial yang terus berkembang karena kalau diserahkan pasar maka hukum rimba yang berjalan.

Greedy Green Economy

Belum reda kita dibingungkan dan disibukkan dengan isu perubahan iklim berikut dengan dampak-dampaknya dan upaya

pengatasannya, kita telah dikejutkan lagi dengan konsep ataupun teori atau model dan pendekatan baru yang lebih dikenal sebagai *green economy*. Tak ayal bila kemudian *green economy* akan menjadi panggung baru, wacana baru atau arena baru bagi para akademisi, pembuat kebijakan, saintis dan pelaku bisnis dalam diskursus pembangunan di masa mendatang. Binawan dan Sebastian (2012) mencoba menjelaskan di mana ekonomi hijau berusaha merumuskan paradigm baru ekonomi yang berperspektif ekologis, yakni dari paradigm *greedy* ekonomi ke *green* ekonomi. Gagasan ini bukannya muncul secara tiba-tiba tetapi merupakan hasil refleksi kritis terhadap ketegangan ekonomi dan ekologi.

Green econmy muncul sebagai alternatif untuk mengatasi keterbatasan-keterbatasan *greedy economy* yang lebih menekankan pada pertumbuhan ekonomi tinggi dengan menempatkan sektor-sektor ekstratif sebagai *prime mover*. *Green economy* tampaknya diharapkan oleh banyak kalangan sebagai solusi alternatif yang dapat mengatasi *limit to growth*. Dengan *green economy* maka *limit to growth* tidak berlaku lagi dan yang diharapkan terjadi justru *unlimited growth* atau *sustainable economic growth*. Namun demikian, tidak sedikit orang yang skeptis bahwa *green economy* secara konseptual bagus, tetapi pada praktiknya belum tentu atau tidak lebih dari *greedy economy*. Penulis sendiri percaya bila *green economy* tak ubahnya sebagai *greedy economy* ketika dalam praktiknya tidak mampu mentransformasikan struktur penguasaan lahan dan mengintegrasikan ekonomi masyarakat lokal dalam sistem yang dia bangun. Ketika *mainstream green economy* dikendalikan oleh kapitalis atau korporasi-korporasi bisnis dengan aneka dalih, seperti untuk konservasi, penyelamatan lingkungan dan pengurangan emisi global melalui upaya kontrol lahan dalam skala luas (*large scale areas*) sementara menutup akses masyarakat lokal terhadap sumber daya alam dan perubahan struktur penguasaan lahan yang lebih adil, ketika itu juga *green economy* menjadi *greedy green economy*.

Global land grabbing dengan dalih bagi konservasi, energi terbarukan dan kebutuhan pangan misalnya adalah fenomena yang akan semakin massif terjadi di masa depan yang berusaha berlindung atau ditransplatasikan dalam sistem dan struktur *green economy*. Fenomena ini perlu dikritisi dan terus dikawal agar tidak menjadi bentuk kontrol dan eksploitasi baru pasca kapitalisme lanjut (*the late capitalism*), yang justru seperti Broegaard (2005), dikhawatirkan akan menciptakan problem-problem ketidakadilan social dan konflik baru yang sangat erat kaitannya dengan ketidakamanan penguasaan lahan (*land tenure insecurity*), kompetisi klaim kepemilikan dan ketidakmerataan distribusi lahan di seluruh wilayah pedesaan di negara-negara yang sedang berkembang. Peningkatan akses dan kontrol masyarakat miskin atas sumber daya lahan akan terus menjadi pertanyaan besar. Berardo (1998) menambahkan di mana salah satu karakteristik umum hari ini yang terkait dengan krisis yang berhubungan dengan lahan adalah globalisasi. Tidak terbantahkan keadilan sosial dan ketidaksetaraan ekonomi seperti misalnya di Amerika Latin selalu dipengaruhi oleh ekonomi dan politik global. Akan tetapi, dengan teknologi baru dan dinamika ekonomi, globalisasi mengambil makna baru. Batas-batas antarnegara menjadi kabur sebagaimana perusahaan-perusahaan global semakin terus berupaya meningkatkan kontrol atas ekonomi regional. Pertanyaannya kemudian adalah apakah *green economy* akan dapat menjadi alat *counter hegemoni* dari *greedy economy*? Barangkali *green economy* akan mampu menyelamatkan lingkungan tetapi mengorbankan manusia (adat). Apakah ini yang kita maui ataukah sebaliknya menyelamatkan manusia yang utama? Inilah pertanyaan besar yang harus kita jawab ke depan.

Penutup

Hilangnya lahan dan sumber daya hutan bagi masyarakat lokal atau pun komunitas adat (misalnya: Orang Rimba di Jambi dan Penang di Malaysia) sering kali mengakibatkan pemiskinan

dan tumbuhnya ketergantung pada bantuan pemerintah untuk sekadar mempertahankan hidup. Hubungan kekuasaan yang tidak seimbang (*imbalance*) antara masyarakat lokal (Adat) dan elit korporasi dan pendatang politis telah melanggengkan kemiskinan dan marjinalisasi. Fenomena ini telah memunculkan perdebatan panjang terkait dengan: pertama, bagaimana mengorganisasikan komunitas adat untuk meminta dan melindungi hak-hak mereka atas lahannya; kedua, apakah komunitas adat mempraktikkan manajemen pengelolaan lahan yang berkelanjutan dan apakah mereka memiliki hak penuh untuk menjaga ekologi hutan?

Reforma agraria dipandang secara sosial akan optimal, tetapi pada pelaksanaannya sering kali dihambat oleh kelompok-kelompok yang lebih *powerful*. Dalam negara yang menganut mekanisme pasar bebas (*laissez faire*), maka reforma agraria dianggap tidak penting dan tidak diperlukan.

Dalam situasi krisis lahan, maka *land tenure reform* memerlukan peran negara yang melampui peran kekuatan pasar melalui komitmen politik yang kuat dengan mendayagunakan berbagai otoritas kekuasaan dan kewenangan yang dimiliki. Dalam konteks ini diperlukan pemimpin yang kuat (*strong leader*) dengan visi kebangsaan yang juga kuat serta pendekatan yang lebih inklusif. Seperti yang diistilahkan Sujadmiko (2013) struktur agraria baru yang berkeadilan memberikan hak kepada para petani kecil dan gurem melalui *land reform* bisa menjadi basis dalam pembangunan nasional.

Green economy sebagai wacana baru dalam pembangunan yang berkelanjutan tak ubahnya sebagai *greedy economy* ketika dalam praktiknya tidak mampu mentransformasikan struktur penguasaan lahan yang lebih adil dan gagal mengintegrasikan ekonomi masyarakat lokal dalam sistem yang dia bangun.

FOREST TENURE REFORM: PENGALAMAN DI BEBERAPA NEGARA

Ismatul Hakim* dan Lukas R. Wibowo**

Pendahuluan

Proses reforma agraria di kawasan hutan atau *forest tenure reform* di areal hutan sangat terkait dengan peran negara, masyarakat lokal dan pihak-pihak berkepentingan terhadap hutan dan lahan hutan. Hal tersebut disebabkan oleh karena di areal/ kawasan hutan terkandung berbagai potensi, baik di atas lahannya, di bagian bawahnya dan potensi lahannya sendiri untuk kegiatan usahatani masyarakat yang dalam situasi dan waktu tertentu menjadi sumber konflik kepentingan antara keinginan untuk memanfaatkan potensi hutan dan mempertahankan perannya dalam konservasi.

Secara umum, negara dianggap memiliki beberapa kewajiban terkait dengan sumber daya alam dan masyarakat hutan di negara berkembang. Kewajiban ini meliputi penciptaan kesejahteraan, lapangan kerja dan sebagainya bagi pembangunan; perlindungan kekayaan alam negara bagi generasi berikutnya dengan penegakan

---

* Peneliti Madya di Pusat Penelitian Perubahan Iklim dan Kebijakan (PUSPIJAK) yang saat ini tengah menempuh pendidikan tingkat doktoral.

** Peneliti Muda di di Pusat Penelitian Perubahan Iklim dan Kebijakan (PUSPIJAK). Ph.D dalam pengelolaan hutan berbasis masyarakat dari Charles Sturt University, Australia.

peraturan perundangan tentang sumber daya hutan; perlindungan hak milik; menjamin hak asasi warga negara; dan dengan upaya terkini seperti Sasaran Pembangunan Milenium (MDG) PBB, upaya untuk mengurangi kemiskinan dan menjamin ketahanan pangan mengantisipasi perubahan iklim (Larson, 2013).

Peran ganda dari hutan tersebut menimbulkan tekanan dari berbagai kepentingan terhadap hutan, sehingga institusi negara yang berwenang dalam pengaturan pengelolaan dan pemanfaatannya sering kali bersembunyi di balik misi konservasi atau fungsi ekologis dari sebuah hamparan hutan. Areal yang awalnya ditunjuk sebagai kawasan hutan ternyata sudah banyak berubah di lapangan menjadi areal terbuka untuk perkebunan, pertambangan, industri, perkotaan, perdesaan, pemukiman dan transmigrasi.

Sementara itu, masyarakat setempat banyak yang tidak disentuh oleh peraturan perundangan dan kebijakan kehutanan terutama pada saat awal pemanfaatan potensi hutan alam melalui pemberian hak pemanfaatan hasil hutan kayu berupa izin konsesi kepada perusahaan swasta, termasuk izin untuk usaha perkebunan dan pertambangan. Didukung oleh minimnya tanggung jawab untuk rehabilitasi areal konsesinya dan minimnya kebijakan untuk melibatkan masyarakat hutan bahkan masyarakat dan institusi lokal (formal atau informal) tidak merasakan manfaat ekonomi dari potensi sumber daya hutan tersebut, maka terjadilah praktik-praktik *illegal logging* semua areal konsesi sehingga terjadi deforestasi besar-besaran di hampir areal hutan di mana-mana. Meskipun sejak tahun 1978 telah dicetuskan deklarasi tentang *forest for people*, dalam praktiknya usaha pemanfaatan hutan alam tersebut tidak memperhatikan peran dan keberadaan masyarakat hutan.

Banyak kawasan hutan di negara-negara berkembang berubah menjadi areal usahatani masyarakat untuk sekadar mempertahankan dan memenuhi kebutuhan hidup minimum (*livelihood*), sementara fungsi konservasinya sudah tidak ada lagi. Bahkan masyarakat sudah menuntut hak kelola, hak milik atau hak guna usaha. Tuntutan hak tersebut semakin deras karena krisis ekonomi dan

finansial yang melanda negara-negara berkembang, sehingga diperlukan adanya reforma agraria di areal hutan (*forest tenure reform*) kaitannya dengan masyarakat lokal. Tuntutan akan hak tersebut terjadi di negara-negara berkembang yang potensi hutannya sangat besar seperti di Asia, Afrika dan Amerika Latin.

Tulisan ini akan membahas secara sepintas tentang kecenderungan reforma agraria di areal hutan yang terjadi di negara-negara berkembang, untuk dapat dijadikan bahan masukan atau pelajaran untuk diadopsi dalam kebijakan dan pengaturan sumber daya hutan untuk kepentingan masyarakat setempat. Meskipun jumlah areal hutan yang sudah digarap atau diokupasi oleh masyarakat setempat sudah terjadi di mana-mana, perkembangan kebijakan dan program yang bersifat pro-masyarakat lokal seperti Hutan Kemasyarakatan, Hutan Tanaman Rakyat dan Hutan Desa relatif masih kecil dan berjalan lambat. Ke depan diharapkan kebijakan dan program *forest tenure reform* di areal hutan tidak saja berjalan dari atas ke bawah, akan tetapi juga dari bawah ke atas.

Sasaran *Forest Tenure Reform*

Forest tenure reform berbeda dari reforma agraria. Tidak sekadar mendistribusikan lahan, tetapi utamanya mencakup mengenalkan secara formal tentang hak-hak terhadap hutan dan manfaat bagi masyarakat di dalam dan di sekitar hutan; hal tersebut didorong karena kebutuhan untuk hak-hak lahan adat dan nenek moyang (Larson dan Dahal, 2012). Selain untuk mempertahankan kehidupan, *forest tenure reform* juga untuk tujuan konservasi hutan, berbeda dengan kebijakan agraria yang sering kali mengusulkan adanya pembersihan hutan di masa lalu (Larson, *et al.*, 2008). Reforma ini bisa berasal dari atas maupun bawah, yang muncul dari kekuatan perubahan dari masyarakat, seperti masyarakat pedalaman dan gerakan sosial, dan dari tekanan donor internasional atau dari negara (Barry *et.al.*, 2010) *dalam* Larson dan Dahal (2012).

Forest tenure reform memiliki berberapa implikasi, baik bagi masyarakat dan bagi hutan. Di satu pihak muncul karena adanya kepercayaan bahwa masyarakat dapat menjadi pengelola hutan yang baik; walaupun dalam praktik di lapangan tidak pernah muncul kebijakan-kebijakan untuk itu. Di lain pihak struktur dan kapasitas negara dalam perannya mempertahankan fungsi hutan sangat rendah, sehingga satu-satunya jalan adalah meningkatkan partisipasi masyarakat dalam turut serta mengelola dan mengurusi hutan. Masyarakat memiliki rasionalitasnya sendiri terhadap eksistensi sumber daya hutan dan lahan. Kalau pada peta ditunjuk sebagai kawasan hutan, sementara di lapangannya sudah banyak berubah menjadi lahan terbuka, masih layakkah tetap kita sebut sebagai hutan? Oleh karena itu *forest tenure reform* harus dapat melakukan proses identifikasi dan pemetaan ulang tentang situasi dan kondisi hutan kita dan redistribusi tanggung jawab masyarakat dalam bentuk hak dan kewajibannya dan risiko yang harus ditanggung dalam mengelola dan mengurus hutan. Hal ini memerlukan proses dan waktu yang panjang melalui sosialisasi, pendidikan, latihan dan pembentukan kelembagaan masyarakat lokal yang harus menjadi tanggung jawab pemerintah pusat, propinsi dan kabupaten/kota secara bersama untuk merealisasikannya. Ke depan tidak ada lagi hamparan hutan atau lahan hutan yang tidak ada pengelolanya. *Forest tenure reform* merupakan hak terhadap sumber daya baru untuk mendukung hutan berbasis masyarakat.

Sasaran dalam *forest tenure reform* adalah lebih memberikan kesempatan kepada masyarakat lokal untuk mendapatkan hak-kelola terhadap hutan dan sumber daya hutan. Dalam beberapa hal, reforma agraria di kawasan hutan ini memiliki pengaruh positif terhadap kehidupan dengan memberikan akses terhadap hutan dalam jangka panjang yang lebih aman (Dahal, *et.al.*, 2010).

Pada dasarnya masyarakat lokal yang tinggal didalam dan di sekitar hutan memiliki rasionalitas pemahamannya sendiri terhadap fungsi dan peran hutan dalam konservasi (ekologis), ekonomi dan sosial budaya. Hanya saja pemahaman adat dan lokal

dan turun temurun terhadap hutan akan mengalami proses transisi dalam hubungan setiap individu masyarakat sebagai warga negara (*citizenships*), sehingga perlu adanya proses transformasi dari pemahaman adat masyarakat kepada hutan menjadi seorang warga negara. Larson dan Pulhin (2012) menegaskan bahwa *forest tenure reform* akan memberikan peluang kepada masyarakat untuk memperoleh hak-haknya terhadap hutan dan manfaat hutan, akan tetapi pada saat yang sama berbagai hambatan dengan berbagai bentuk siap menghadangnya.

Pengalaman dari Beberapa Negara

Kecenderungan global menunjukkan bahwa terdapat perubahan dalam *forest tenure* di beberapa negara sehubungan dengan tuntutan masyarakat akibat pertumbuhan penduduk di dalam dan di sekitar hutan. Berikut beberapa proses perubahan reforma agraria di areal hutan di beberapa negara di Asia, Afrika dan Amerika Latin yang merupakan hasil penelitian *Centre for International Forestry Research* (CIFOR) dengan *Rights and Resources Initiative* (RRI) dari tahun 2006–2008 (Larson dan Dahal, 2012).

Di Asia, Afrika dan Amerika Latin, telah terjadi perubahan penting dalam hal tenurial hutan sejak tahun 1985, di mana paling tidak 200 juta ha hutan dialihkan kepemilikannya secara sah kepada masyarakat lokal dan masyarakat pedalaman (White dan Martyin, 2002). Meskipun jumlah areal hutan yang dimiliki dan diurus oleh masyarakat masih kecil yaitu sekitar 11,4 persen pada tahun 2008, perubahan tersebut nyata dan data terbaru menunjukkan porsi untuk masyarakat terus berkembang. Sunderlin *et.al*., (2008) menunjukkan porsi hutan di tangan masyarakat mencapai 22 persen tahun 2002 dan menjadi 27 persen pada tahun 2008.

Sistem ideologi, politik, ekonomi dan sejarah suatu negara menentukan sistem penguasaan terhadap hutan dan lahan hutan kepada masyarakatnya. Di negara-negara sosialis, peran masyarakat lebih dominan sehingga umumnya masyarakat memiliki hak kelola

dan tanggung jawab dalam mengelola hutan dan lahan hutan, sementara di negara-negara kapitalis negara sangat dominan.

Asia

Reforma agraria di areal hutan di Asia merupakan yang tertua dan terkonsentrasi pada proses rekruitmen buruh masyarakat untuk kegiatan penanaman hutan dan perlindungan terhadap permudaan alami. Inisiatif baru lahir dari pengalaman tersebut dan lebih jauh mengarah pada pemberian hak-hak maupun tanggung jawab kepada masyarakat hutan. Saat ini 68 persen hutan di Asia dan Pasifik dimiliki dan diurus oleh pemerintah, 25 persen dimiliki oleh masyarakat dan orang pedalaman, 3 persen dimiliki oleh pemerintah akan tetapi ditunjuk untuk dimanfaatkan oleh masyarakat dan penduduk pedalaman, dan 4 persen dimiliki oleh perorangan dan perusahaan (RRI and ITTO, 2009) *dalam* Larson dan Dahal (2012).

Nepal

Kasus Nepal merupakan salah satu contoh reforma tenurial hutan yang sangat substansial, dengan kebijakan hutan masyarakat yang dimulai tahun 1970-an dan 1980-an. Hutan masyarakat berkembang dari modalitas pengelolalan hutan kecil, terpusat di daerah dan sebagai eksplorasi menjadi program nasional yang besar melibatkan 40 persen dari total penduduk. Kemudian dalam *Master Plan* Sektor Kehutanan 1989 meligitimasi penggunaan hutan lokal dan mengangkat kelompok pengguna hutan masyarakat (CFUGs) sebagai lembaga dalam mengelola hutan. Hingga tahun 2012, 21 persen (1,2 juta ha) hutan Nepal sudah diserahkan kepada masyarakat lokal yang diorganisir ke dalam 15.000 CFUGs (Paudel *et al.*, 2009) *dalam* Larson dan Dahal (2012). Dalam kaitannya dengan lahan per kapita, hutan yang diberikan kepada CPUGs di Nepal berkisar antara 100–635 ha, terkadang kurang dari 1 ha per orang.

Penguasaan hutan telah diserahkan kepada masyarakat sepanjang masa, akan tetapi birokrasi kehutanan dapat mengganti komisi eksekutif dari CFUG dan bisa meminta pemilihan baru, jadi secara umum mempunyai peran penting dalam mengawasi pemanenan hasil hutan, terutama kayu. Kemudia organisasi tingkat sekunder muncul dari CFUGs yaitu *The Federation of Community Forest Users*, Nepal (FECOFUN) yang telah memainkan peran utama dalam perluasan hak-hak masyarakat dan dalam negosiasi dengan birokrasi kehutanan di tingkat nasional.

Filipina

Sementara itu Filipina merupakan negara yang relatif mengalami reforma tenurial hutan yang memiliki sejarah relatif panjang. Setelah program *Social Forestry* tahun 1970-an di bawah kekuasaan diktator Presiden Marcos. Reforma tenurial hutan dibarengi dengan kembalinya demokrasi dan kejatuhan Presiden Marcos tahun 1986. Kebijakan ini didasarkan pada asumsi bahwa penyangga utama dari hutan Filipina terletak di tangan para pemilik lahan sempit (*smallholders)*. Hingga tahun 2012 hampir 6 juta ha (38 persen dari lahan daratan Filipina berupa hutan) pengaturannya dengan pola *Community–based Forest Management* (CBFM) yang melibatkan 700.000 rumah tangga (Pulhin *et al*., 2008) *dalam* Larson dan Dahal ((2012). CBFM tidak memberikan hak sepanjang masa, akan tetapi hak kelolanya terikat persyaratan dan jangka waktu, berdasarkan kesepakatan yang diperbarui setiap 25 tahun. Ada juga pola kesepakatan *co-management* antara pemerintah setempat dan masyarakat.

Bentuk reforma tenurial hutan yang mencakup pengakuan klaim lahan sebagai milik nenek moyang untuk sepanjang masa, yang merupakan hak diberikan melalui *Indigenous People's Rights Act* tahun 1997. Klaim ini memakan waktu proses birokrasi panjang yang memberikan hak penuh melalui *Certicate of Ancestral Domain Title* (CADT).

India

Di India, perkembangan kebijakannya hampir sama dengan adanya partisipasi masyarakat di bidang kehutanan yang dibangun melalui *social forestry* tahun 1970-an, dan setelah 1990 melalui kebijakan lain seperti *joint forest management*. Tahun 1988 kebijakan kehutanan secara radikal berbeda dari kebijakan sebelumnya, bergesernya fokus kehutanan dari industri ke kehidupan lokal dan menguatkan basis untuk ke arah partisipasi masyarakat dalam pengelolaan hutan yang lebih substansial (Saxena, 1977) *dalam* Larson dan Dahal (2012). Meskipun demikian, JFM masih belum mengakui hak tenurial kecuali hak pemanfaatan (*usufruct*) sehingga kebutuhan masyarakat terhadap hutan tidak terpenuhi. Tekanan terhadap kebutuhan akan hutan tersebut terjadi sampai tahun 2002.

Pada 2006 terbentuk Undang-Undang Hak terhadap Hutan yang akhirnya mengakui hak-hak bagi rakyat dan penghuni hutan tradisional terjadwal. Akan tetapi, dalam perkembangannya, penerapannya penuh dengan konflik dan perlu melanjutkan mobilisasi untuk mengatasi pengusiran, birokrasi dan oposisi. Salah satu dari kasus hak tenurial yang substansial dimulai sebelum gelombang reformasi terakhir. Program ini dikenal sebagai *Tree Growers Cooperative Society (TGCS)*, yang membentuk koperasi-koperasi untuk memperkuat dan mengelola penanaman pohon di lahan-lahan di desa terlantar. Program yang dimulai tahun 1980-an dan koperasi yang dibentuk di bawah program TGCS telah beroperasi lebih dari 10 tahun tanpa adanya dukungan dari luar. Tahun 2007 telah terbentuk 548 koperasi penanaman pohon.

Afrika

Hutan Afrika sebagian besar masih dikuasai oleh negara, sementara lembaga-lembaga adat memiliki hak *de facto* dan dalam beberapa hal mengawasi sumber daya hutan. Hampir 98 persen secara formal di bawah kepemilikan dan pengurusan oleh

pemerintah (RRI dan ITTO, 2009) *dalam* Larson dan Dahal (2012). Dimulai tahun 1990an, reforma terhadap hutan lebih baru dari Asia. Karakteristik berbeda dari kasus Afrika adalah mengenai pentingnya lembaga-lembaga adat maupun otoritas adat dalam konteks hak terhadap hutan.

Ghana

Ghana telah menerapkan berbagai kebijakan sejak tahun 1994 dengan nama *collaborative forest management*. Setelah kebijakan perlindungan terhadap hutan dan satwa liar, pemerintah merancang tahapan bagi partisipasi masyarakat yang lebih luas. *Tenure* terhadap lahan dan pohon di Ghana sangat kompleks dengan bervariasinya hak-hak yang didasarkan pada *tenure system* (misalnya keluarga atau komunal), dari mana asalnya pohon (tanaman atau alami), dan penggunaan pohon atau produk dari pohon (dalam negeri atau komersial). Sejak penerapan Undang-Undang Konsesi tahun 1962, tenurial pohon (*tree tenure*) secara resmi di bawah kekuasaan Presiden yang mengelola seluruh pohon di Ghana sebagai pimpinan yang merupakan pemilik-pemilik lahan. Meskipun demikian, reformasi tahun 1997 mencegah negara dari menghadiahkan konsesi *logging* atas lahan pribadi atau lahan usaha tani tanpa izin dari para pemiik lahan (Marfo, 2009).

Colaborative forest management bertujuan untuk meningkatkan partisipasi masyarakat dalam pengeloaan hutan terutama dalam meningkatkan produksi hutan tanpa mengubah hak-hak tenurial yang ditetapkan.

Kamerun

Di Kamerun, begitu terjadi krisis yang parah tahun 1980, menuntut adanya partisipasi masyarakat dalam pengelolaan hutan dan adanya undang-undang kehutanan yang baru tahun 1994. Konstitusi tahun 1996 mengakui hak-hak sejarah masyarakat lokal terhadap pemanfaatan dari eksploitasi hutan alam. Salah satu cara

utama dalam penerapan pengakuan tersebut adalah melalui pemberian hutan-hutan masyarakat. Salah satu bentuk pengakuan yang telah diterapkan dapat dilihat dari pemberian hutan kemasyarakatan (*comunal forests*) sebanyak 167 unit.

Dalam kasus Afrika lainnya, reformasi desentralisasi telah mengarahkan pengembangan inisiatif untuk mendukung partisipasi masyarakat dalam manajemen hutan. Misalnya Konstitusi Burkina Faso 1991 mengakui hak-hak untuk berpartisipasi dalam pengurusan lahan-lahan kolektif dan mengelompokkan sumber daya alam sebagai milik umum masyarakat. Sistem *land tenure* masih didominasi oleh praktik-praktik tradisional oleh masyarakat adat pedalaman, tetapi undang-undang lahan yang berlaku memelihara prinsip bahwa negara memiliki semua lahan. Secara umum, masyarakat memiliki hak-hak hanya yang berkaitan dengan penggunaan, sementara lembaga-lembaga hutan negara membuat keputusan penting dalam manajemen.

Di Kenya, dorongan utamanya adalah tingginya kecepatan deforestasi tahun 1990, dan partisipasi masyarakat lokal baru terbentuk belakangan ini (tahun 2005) dengan adanya undang-undang kehutanan yang baru. Partisipasi mencakup pembentukan *Community Forest Associations* (CFA), yang dapat menandatangani kesepakatan memberikan hak-hak dan tanggung jawab bersama *Kenya Forest Service* untuk akses ke dalam hutan.

Amerika Latin

Devolusi hak-hak atas hutan di Amerika Latin dalam beberapa hal mememiliki sejarah berbeda dari wiayah Asia dan Afrika. Asia kurang terkat pada hutan dan lebih pada lahan dan lebih spesifik lagi terkait dengan penguatan hak-hak terhadap lahan bagi penduduk pedalaman di wilayahnya, meskipun beberapa tipe masyarakat telah mendapatkan manfaat dari reformasi. Di Amerika Latin, areal-areal yang telah diakui sebagai hak lokal menjadi pusat perhatian dan lebih luas daripada di Asia dan Afrika

dan dengan luasan per kapita jauh lebih besar. Misalnya hampir 110 juta ha dimiliki oleh masyarakat dan penduduk pedalaman di Brazil, 40 juta ha di Mexico, 28 juta ha di Colombia (RRI dan ITTO, 2009). Di Nepal berkisar antara 100–635 ha, terkadang kurang dari 1 ha per orang, sedangkan salah satu konsesi di Peten, Guatemala, mencakup 65.000 ha, dalam hal ini 190 ha per anggota. Penunjukan pemilikan lahan di Pando Bolivia memberikan cukup luas lahan milik seluas 500 ha per keluarga.

Guatemala

Di Guatemala sudah terbangun konsesi berbasis kemasyarakatan yang disebut *the Mayan Biosphere Reserve* (MBR) dan hutan masyarakat skala kecil di wilayah dataran tinggi. MBR yang dibentuk tahun 1990 untuk melindungi keanekaragaman sumber daya alam dan kultural di wilayah Peten Utara. Berbagai faktor yang dapat mendorong pengembangan konsesi masyarakat yang menjadi bagian dari MBR yang dikenal sebagai the *Multiple Use Zone*, termasuk faktor kemiskinan akibat konsesi pembalakan hutan oeh swasta dan faktor adanya aliansi antara organisasi konservasi dengan masyarakat yang tinggal di wilayah tersebut.

Sebagian besar proyek hutan kemasyarakatan dan sebagian skema devolusi hutan mensyaratkan kelompok masyarakat membentuk lembaga formal (Larson *et al.*, 2008). Di Guatemala bagian dataran tingginya terdapat ratusan hutan kemasyarakatan yang dikenal dengan berbagai *tipe land tenure*, khususnya *municipal ejidos* dan berbagai pengaturan kepemilikan bersama (*joint ownerships*) (Elias *et al.*, 2009) *dalam* Larson *et.al.*, (2012). Larson dan Dahal (2012) memperlihatkan peran dari organisasi sekunder dalam mengatasi berbagai bentuk hambatan untuk memperluas penerapannya dan reformasi manfaat penghidupan. Aksi kolektif untuk tata kelola hutan telah muncul dalam beberapa tahun belakangan melalui organisasi tingkat kedua, yaitu Perhimpunan Masyarakat Hutan Peten, Guatemala (ACOFOP), hampir sama dengan FECOFUN di Nepal. Organisasi ini berperan

penting dalam mempertahankan dan memperluas hak tenurial masyarakat. Sesuai dengan porsinya, ACOFOP telah berperan penting daam menyelenggarakan dan mempertahankan konsesi hutan kemasyarakatan di Peten, termasuk perjuangan gugatan hukum sebesar AS $100.000 selama tiga tahun untuk mencegah perluasan kawasan lindung ke dalam konsesi, sama dengan FECOFUN. Organisasi ini telah bekerja erat dengan instansi pemerintah untuk menjamin peran masyarakat hutan untuk membuat keputusan-keputusan (Monterroso dan Barry, 2009; Paudel *et al.*, 2010).

Nikaragua

Di Nikaragua, perubahan yang paling substansial dalam hak-hak lokal terhadap hutan langsung berkaitan dengan pengakuan terhadap hak-hak penduduk pedalaman terhadap lahan. Dua wilayah otonom yang memiliki porsi hutan negara terbesar dengan penduduk pedalamannya dibentuk atas dasar statuta 1987 sebagai bagian dari negosiasi perdamaian antara pemerintah kelompok pemberontak yang mendukung kekuatan kontra revolusi sejak perang tahun 1980. Pada tahun yang sama konstitusi nasional yang baru mengakui hak-hak penduduk pedalaman komunitas etnik terhadap identitas budaya, bentuk-bentuk organisasi dan properti, termasuk juga hak kenyamanan terhadap potensi air dan hutannya.

Sekitar tahun 2007, para pemimpin penduduk pedalaman aktif mempromosikan pembentukan teritorial penduduk pedalaman yang besar di bawah dukungan pemerintah pusat. Wiayah tersebut saat ini sudah ditetapkan.

Bolivia

Gabungan berbagai reforma agraria 1990 yang penting di Bolivia telah menambah akses masyarakat terhadap hutan dengan berbagai cara. UU Kehutanan 1996 menguasakan hak terhadap hutan secara luas kepada berbagai kalangan *stakeholder*, meng-

izinkan masyarakat pedalaman dan penduduk bukan pedalaman berupa hak untuk mengelola hutan dan melakukan pembalakan atas dasar rencana pengeolaaan yang disetujui. UU reforma agraria pada tahun yang sama mengakui lahan-lahan kolektif dan bentuk aset properti komunal untuk penduduk pedalaman yang dikenal dengan *Original Community Land* (TCO). Munculnya tipe properti seperti ini merupakan akibat dari respon terhadap tumbuhnya gerakan penduduk pedalaman terutama di wilayah dataran rendah bagian utara di mana penduduk pedalaman dan petani kecil tidak disentuh dalam waktu yang panjang.

Brazil

Pendekatan Brazil terhadap hak kekayaan di wilayah Amazon telah lama memasukkan upaya promosi penguasaan lahan dan pembangunan, termasuk usaha kolonisasi masif untuk menyelesaikan masalah penempatan lahan yang dahulu dikenal sebagai perbatasan "kosong". Bentuk-bentuk pemukiman dan pengakuan hak-hak rakyat yang telah tinggal di daerah Amazon merupakan hasil dari gerakan akar rumput (masyarakat) dan tekanan organisasi non pemerintah (NGO). Salah satu inisiatif yang paling penting adalah pembentukan Kelompok Penyadap Karet Nasional yang merupakan organisasi tingkat nasional pertama yang mampu mewakili minat/keinginan para penyadap karet dan pekerja hutan lainnya secara efektif di Amazon. Hal ini yang menyebabkan terbentuknya model-model baru pengakuan penempatan kegiatan *agroextractive* (budidaya usaha tani), termasuk jaminan-jaminan untuk budidaya lain di bawah perindungan hukum dari Badan Lingkungan dan Sumber Daya Alam Brazil (IBAMA). Model penempatan penduduk lainnya selanjutnya di bawah perlindungan hukum dari Badan Reforma Agraria, akan tetapi dengan model-model baru yaitu hak-hak kolektif dan individu seperti proyek-proyek pembangunan berkelanjutan, yang bertujuan untuk mempromosikan konservasi hutan melalui sistem manajemen kolektif.

Tabel 1. Ringkasan model *forest tenure reform* di berbagai negara

Negara	Mulai	Model reform	Keterangan
Asia			
Nepal	1970-an s/d 1980-an	Perluasan akses	1, 2 juta ha (21 %) diserahkan ke 15.000 para kelompok masyarakat pengguna hutan
Filipina	1970-an	Perluasan akses	6 juta ha (38 %) Melibatkan 700.000 rumah tangga
India	1970-an	Perluasan akses dan tahun 2006 pengakuan hak	Tahun 2007 telah terbentuk 548 koperasi penanaman pohon.
Ghana	1994	Perluasan akses	Coaborative Forest Management
Kamerun	1996	Pengakuan hak terhadap masyarakat adat	Terdapat pemberian 167 unit Hutan Komunal
Bukina Faso	1991	Pemberian akses terbatas melalui pengakuan partisipasi tetapi negara tetap mengontrol lahan	Negara menguasai semua ahan kecuai jika individu-2 mengklaim secara ekskusif terhadap hak kepemiikannya
Brasil	2004	Pemberian akses terbatas dengan meibatkan masyarakat dalam pemanfaatan lahan	Extractive riserves (RESEX) mencakup 1,3 juta ha memasukkan 58 masyarakat, melalui Keputusan Presiden 2004
Guatemala	1990/1992	Pengakuan hak masyarakat dan pemberian konsesi kepada masyarakat	Luas konsesi 65000 ha dimana per anggota menguasai 190 ha

Tabel 1 menggambarkan model *forest tenure reform* dan sebagaian besar negara-negara terutama di Asia dan Afrika masih lebih menekankan pada pemberian akses yang masih terbatas dan perluasan akses. Perubahan struktur penguasaan dan kontrol lahan kawasan hutan melalui *land distribution* belum banyak dijalankan secara optimal.

Penutup

Sebagian besar negara-negara terutama di Asia dan Afrika masih lebih menekankan pada pemberian akses yang masih terbatas dan perluasan akses. Perubahan struktur penguasaan dan kontrol lahan kawasan hutan melalui *land distribution* belum banyak dijalankan secara optimal.

Devolusi hak-hak atas hutan di Amerika Latin dalam beberapa hal mememiliki sejarah berbeda dari wiayah Asia dan Afrika. Asia kurang terikat pada hutan dan lebih pada lahan dan lebih spesifik lagi terkait dengan penguatan hak-hak terhadap lahan bagi penduduk pedalaman di wilayahnya, meskipun beberapa tipe masyarakat telah mendapatkan manfaat dari reforma agraria. Di Amerika Latin, area-areal yang telah diakui sebagai hak lokal, menjadi pusat perhatian dan lebih luas daripada di Asia dan Afrika dan dengan luasan per kapita jauh lebih besar.

Pada akhirnya, sistem ideologi, politik, ekonomi dan sejarah suatu negara menentukan sistem penguasaan terhadap hutan dan lahan hutan kepada masyarakatnya. Di negara-negara sosialis, peran masyarakat lebih dominan sehingga umumnya masyarakat memiliki hak kelola dan tanggung jawab dalam mengelola hutan dan lahan hutan, sementara di negara-negara kapitalis, negara sangat dominan dengan lebih mengedepankan kepentingan pemberian dan perluasan akses kepada para pemodal ataupun korporasi.

HUTAN KEMASYARAKATAN DAN HUTAN DESA: SOLUSI KONFLIK, PENGENTASAN KEMISKINAN DAN PENYELAMATAN HABITAT DAN PERLINDUNGAN KERAGAMAN HAYATI

Wiratno (Direktur Bina Perhutanan Sosial)
Email : inung_w2000@yahoo.com;
blog: www.konservasiwiratno.blogspot.com

Fakta

Kerusakan sumber daya hutan di Indonesia disebabkan oleh dua hal pokok, kemiskinan (*poverty*) dan keserakahan (*greediness*). Kemiskinan disebabkan oleh rendahnya akses masyarakat untuk mengelola lahan. Keserakahan disebabkan oleh kebijakan yang lebih pro pada pelaku ekonomi skala besar. Pengalaman selama 35 tahun lebih model pengusahaan hutan dengan sistem HPH dan HTI menunjukkan fakta tersebut. Masyarakat di sekitar hutan yang hutannya dieksploitasi (secara mekanis-komersial) tidak pernah bertambah taraf kehidupannya secara memadai. Saat ini, kawasan lahan kritis dan lahan eks HPH yang menjadi "tanah tak bertuan" atau *open access* mencapai 40 juta hektar. Penyebab kegagalan pengelolaan hutan ini menurut Handadari (2013) adalah penebangan kayu yang berlebihan, kebakaran hutan dan lahan, perambahan, konversi hutan untuk kepentingan non kehutanan, penambangan mineral, kelemahan penegakan hukum, dan budaya korupsi di

semua pihak. Stok hutan alam semakin menipis. Saat ini, kayu yang dihasilkan dari hutan alam hanya mampu menyuplai 4-5 juta m3 per tahun. Pembangunan hutan tanaman industri atau HTI sampai tahun 2012 hanya mencapai 5,78 juta hektar. Capaian ini masih jauh dari kemampuan China yang dapat membangun hutan tanaman seluas 5,3 juta hektar per tahun, atau bahkan Vietnam yang mampu menanam 250.000 hektar setahun, sebelum tahun 1997 (Handadari, 2013).

Saat ini, di Sumatera dan Kalimantan telah terjadi perubahan penggunaan lahan yang luar biasa besarnya, khususnya meluasnya sawit, dengan dampak ikutannya dalam bentuk peningkatan perambahan besar-besaran di kawasan konservasi. Menurut Gunarso (2013), periode 1990-2000 adalah masa penanaman sawit besar-besaran di kawasan hutan primer. Pada periode 2005-2010, luas kelapa sawit di Indonesia telah mencapai 8 juta hektar. Perambahan di kawasan konservasi sebagai dampak negatif dari meningkatnya permintaan akan sawit terbukti di TN Tesso Nilo, Riau. Pada areal perluasan TN Tesso Nilo yang merupakan eks HPH PT Nanjak Makmur, pada tahun 2007 telah dikuasai perambah seluas 8.768 hektar. Persoalan ini belum dapat diselesaikan sampai dengan saat ini (Wiratno, 2013). Perambahan sawit juga terjadi di TN Gunung Leuser, wilayah Besitang, Kabupaten Langkat sejak tahun 1999. Tidak kurang dari 4.000 hektar kawasan hutan hujan tropis dataran rendah telah mengalami kerusakan dan sebagian besar telah ditanami sawit oleh para perambah. Masalah ini sampai dengan saat ini juga belum pada diselesaikan (Wiratno, 2013).

Berbagai persoalan perambahan, baik di hutan-hutan produksi, hutan lindung, dan di kawasan-kawasan konservasi telah sampai pada situasi yang sulit untuk dicarikan jalan keluarnya. Sudah mencapai *deadlock* atau jalan buntu. Perambahan kopi di TN Bukit Barisan Selatan, misalnya, sudah seringkali diupayakan penegakan hukum dan penebasan kopi, namun persoalan tidak kunjung selesai. Penegakan hukum dengan biaya besar terbukti hanya mampu memberikan solusi sementara.

Konflik-konflik tenurial di kawasan hutan tersebut di atas semakin meningkat dan semakin kompleks. S Rahma Mary H (Huma) dan Noer Fauzi Rachman (Fak. Ekologi Manusia-IPB) dalam artikelnya berjudul: "Mesuji, Cermin Konflik Agraria yang Kronis" (Media Indonesia, 26 Desember 2011) menguraikan berbagai persoalan konflik agraria antara masyarakat dan pengusaha, yang cenderung direspon represif oleh aparat negara dan perusahaan. Kedua penulis mengungkap bukti-bukti bahwa selama 10 tahun terkahir terjadi 108 konflik agraria di 10 provinsi yang didominasi konflik tenurial di kawasan hutan (69 kasus) dan konflik perkebunan (23 kasus); BPN mencatat 8.000 konflik agraria. *Sawit Watch* mencatat konflik tanah di perkebunan kelapa sawit mencapai 663. Konflik agraria ini melibatkan perusahaan perkebunan swasta dan BUMN, perusahaan pertambangan, taman nasional, dan Perhutani.

Situasi ini juga dipertegas oleh pendapat pakar, misalnya dalam *Kompas,* 9 April 2014, Direktur Pusat Studi Antropologi Fakultas Sosial Politik Universitas Indonesia menyatakan bahwa: "Kebijakan negara lebih mudah memberikan tanah kepada perkebunan besar. Terjadi ketimpangan penguasaan lahan oleh perusahaan-perusahaan skala besar yang belum tentu menyerap tenaga kerja. Pengabaian petani juga menimbulkan ancaman krisis pangan dan kemiskinan". Koordinator Hukum dan Politik, Rukka Sombolinggi, Aliansi Masyarakat Adat Nusantara (AMAN) menghujat agar Kementerian Kehutanan dibubarkan, dengan merujuk kasus penggerusan lahan milik masyarakat Muara Tae di Kaltim oleh perusahaan besar yang justru didukung oknum aparat keamanan (*Kompas,* 7 Mei 2014).

Mencari Solusi Damai

Perhutanan sosial sebenarnya sudah digagas sejak tahun 1980-an. Namun, secara nasional kebijakan ini mulai muncul sejak diundangkannya UU No. 41 tahun 1999, pasca reformasi dan dipertegas lagi dengan terbitnya PP No.6 tahun 2006. Pada tahun 2007, terbit Permenhut No. Permenhut 37 2007 jo P. 18 2009, P.13 2010, P52 2011 tentang Hutan Kemasyarakatan, dan Permenhut

No. 49 tahun 2008 jo P.14 tahun 2010, P.53 tahun 2011 tentang Hutan Desa.

(1) Hutan Kemasyarakatan

Hutan kemasyarakatan (Hkm) adalah hutan negara yang pemanfaatan utamanya ditujukan untuk *memberdayakan masyarakat* setempat guna meningkatkan kesejahteraannya melalui pengembangan kapasitas dan pemberian akses dalam pemanfaatan sumber daya hutan secara optimal, adil dan berkelanjutan dengan tetap menjaga kelestarian fungsi hutan dan lingkungan hidup. Sejak 2010 sampai dengan bulan Januari 2014, Hkm yang telah mendapatkan Pencadangan Areal Kerja (PAK) dari Menteri Kehutanan, seluas 311.487 hektar, yang akan memberikan manfaat pada 822 Gapoktan/Koperasi, yang memiliki anggota sebanyak 77.555 KK. Apabila 1 KK terdiri dari 5 jiwa, sebanyak 387.775 jiwa akan kena dampak positif dari pengembangan Hkm ini.

(2) Hutan Desa

Hutan negara yang *dikelola oleh desa, tujuannya m*eningkatkan kesejahteraan masyarakat setempat secara berkelanjutan melalui lembaga desa dalam memanfaatkan sumber daya hutan secara lestari. Sampai dengan Maret 2014, Hutan Desa yang telah mendapatkan PAK dari Menteri Kehutanan seluas 234.174 hektar, tersebar di 137 desa, akan menyerap tenaga kerja atau berdampak untuk peningkatan ekonomi dan kesejahteraan bagi 61.885 KK atau 309.425 jiwa.

Dengan demikian, kontribusi Hkm dan HD pada areal seluas 545.661 hektar yang telah mendapatkan izin dari Kementerian Kehutanan, dalam penyediaan peluang usaha dan berusaha (sampai dengan Maret 2014), sebesar 697.200 jiwa.

Hutan Kemasyarakatan, Hutan Desa, dan Kemiskinan

Pada tahun 2010, diperkirakan sekitar 31.957 desa atau 48,8 juta orang berada di dalam atau di sekitar kawasan hutan. Apabila

dibandingkan dengan perkiraan jumlah penduduk Indonesia tahun 2013, sebesar 250 juta jiwa, maka jumlah warga yang tinggal di sekitar kawasan hutan sebanyak 19,5% atau seperlima dari total penduduk Indonesia. Dari kelompok masyarakat yang tinggal dan menggantungkan hidupnya dari sumber daya hutan tersebut, sekitar 10,2 juta jiwa atau 21% masuk dalam kategori miskin. Maka peranan hutan kemasyarakatn dan hutan desa dalam penyediaan lapangan kerja dan akses mengelola lahan selama 35 tahun akan mencapai 6,8%. Angka ini belum termasuk penyerapan tenaga kerja dan peluang berusaha pada areal hutan rakyat.

Ke depan, peranan hutan kemasyarakatan, hutan desa, dan pembangunan hutan rakyat dan kemitraannya akan dapat terus ditingkatkan, seiring dengan semakin banyaknya akses yang diberikan oleh Ditjen BPDASPS kepada masyarakat.

Hutan Desa dan Biodiversitas

Contoh 1: Hutan Desa Sungai Besar dan Calon Hutan Desa Pematang Gadung, Kabupaten Ketapang, Kalimantan Barat. Kawasan Hkm dan HD sebagian besar masih memiliki tutupan hutan yang dalam kondisi baik, berupa hutan primer, sekunder, rawa gambut dalam, dan ekosistem atau habitat yang unik. Maka, masih ditemukan keragaman hayati yang tinggi.

Di HD Sungai Besar dan calon Pematang Gadung, Kabupaten Ketapang, Kalimantan Barat, menurut survei yang dilakukan *International Animal Rescue*, Oktober 2012 diprediksi terdapat 500-800 individu orangutan Kalimantan di kompleks hutan Pematang Gadung seluas 21.000 ha (termasuk usulan HD seluas 7.700 Ha). Di samping itu ditemukan pula beruang madu, tarsius. Kepadatan rata-rata sampai 3,85 individu/km^2. Bandingkan dengan kepadatan di TN Gunung Palung (4,3 individu/km^2; TN Sebangau 2,35 individu/km^2 dan TN Tanjun Puting 2,72 individu/km^2). Ekosistemnya yang berupa gambut dalam juga merupakan salah satu pertimbangan betapa pentingnya kompleks hutan yang

menjadi hutan desa di wilayah ini. Di hutan desa ini telah berhasil diinventarisir 94 genus dan 158 spesies dari 52 famili. Sebanyak 805 spesies menyediakan buah sebagai pakan orangutan. Sebanyak 1.816 atau 85% batang menyediakan bahan pangan bagi orangutan.

Hutan Desa Sungai Besar dan calon Hutan Desa Pematang Gadung adalah salah satu contoh dari 137 hutan desa yang tersebar di 137 desa di seluruh Indonesia, dengan total luas 234.174 hektar, yang telah mendapatkan izin dari Menteri Kehutanan. Maka, ke depan survei biodiversitas di kawasan hutan desa juga sangat penting dan menjadi prioritas yang perlu dilakukan bersama. Pengelola hutan desa tidak akan mampu melakukannya sendiri. Harus ada dukungan dari Balai KSDA/TN setempat, LSM, dan pemerintah daerah. Kantong-kantong habitat satwa liar yang tersebar di luar kawasan konservasi dan hutan lindung masih dapat diselamatkan melalui skema pengelolaan hutan kemasyarakatan dan hutan desa, secara terpadu dan multipihak. Kerjasama antara Ditjen BPDAS PS dan SDitjen PHKA menjadi semakin penting dengan temuan ini.

Contoh 2: Hutan Desa Merabu, Kabupaten Berau, Kalimantan Timur. Kawasan hutan desa kampung Merabu merupakan kawasan dataran rendah dengan *landscape* dari kawasan dataran rendah sampai hutan dataran tinggi atau sub montana (karst), merupakan kawasan potensial keragaman jenis biodiversiti, juga merupakan sumber kebutuhan dasar (air) bagi kampung Merabu khususnya dan Kecamatan Kelay umummnya.

Kawasan hutan kampung Merabu harus didasarkan pada *landscape* daerah aliran sungai (DAS) yang berada di sungai bawah tanah kawasan pegunungan karst, sehingga dalam jangka panjang kawasan tersebut masih dapat terjaga sebagai sumber air bagi masyarakat.

Masyarakat di sekitar kawasan hutan desa berkomitmen cukup tinggi untuk melindungi kawasan hutan desa tersebut, hal tersebut telah dibuktikan dengan terbentuknya kelompok “Klema Puri” atau Kelompok Masyarakat Penjaga Hutan.

Hasil survei pada tahun 2012 yang dilakukan oleh The Nature Conservancy (TNC) menunjukkan bahwa kawasan hutan desa memiliki jenis flora dan fauna yang melimpah atau tinggi, makin banyaknya aktivitas pembukaan ladang dan perburuan dikhawatirkan dapat memengaruhi keberadaan flora dan satwa liar, hal ini terlihat dari rendahnya temuan secara langsung satwa liar pada kawasan ini. Di kawasan hutan desa ini ditemukan bahwa kelompok famili *Dipterocarpaceae, Euphorbiacea* dan *Moraceae* mendominasi dan menggambarkan keragaman jenis dari kondisi hutan yang mempunyai tipe hutan rawa musiman dan dataran rendah dilihat dari famili *Moraceae* yang cukup banyak ditemukan, terutama jenis-jenis *Ficus* sp. Jenis *Euphorbiaceae* datang karena kawasan ini adalah kawasan bekas kebakaran sehingga banyak rumpang-rumpang di dalam kawasan sedangkan jenis *Dipterocarpaceae* merupakan tumbuhan asli khas Kalimantan. Dalam hal burung, telah ditemukan sebanyak 225 temuan, setidaknya ditemukan 72 spesies dan 28 famili. Jenis yang paling banyak dijumpai adalah jenis luntur, kadalan atau bubut-bubutan, dan jenis burung semak. Sebuah parameter yang menunjukkan bahwa habitat pada kawasan tersehut adalah berhutan sekunder muda. Di kawasan ini juga banyak ditemukan sarang orangutan, walaupun tim belum berhasil mengamati langsung. Sebanyak 46 spesies mamalia berhasil teramati melalui perjumpaan langsung, suara, jejak dan bekas cakaran. Berdasarkan status konservasinya terdapat 20 jenis mamalia yang dilindungi oleh Peraturan Perundang-undangan Negara Republik Indonesia yaitu Peraturan Pemerintah RI No 7 tahun 1999, 19 jenis masuk ke dalam kategori daftar merah IUCN, 13 jenis dilindungi berdasarkan CITES (2000), dan yang masuk kategori endemik Kalimantan ada delapan jenis.

Hutan Rakyat di Jawa

BPKH Wilayah XI melakukan kajian bersama MFP II pada tahun 2009, tentang potensi hutan rakyat di Pulau Jawa-Madura. Data tahun 1990-1993, dideteksi luas hutan rakyat di Pulau Jawa

mencapai 1,9 juta hektar. Pada tahun 2000-2003, diprediksi seluas 2,7 juta hektar atau mengalami kenaikan 800.000 hektar selama 10 tahun atau 8.000 hektar per tahun. Dari luasan 2,7 juta hektar hutan rakyat di Jawa dan Madura tersebut, diperoleh potensi kayu sebesar 78,7 juta m^3.

Pada tahun 2013, kebutuhan bahan baku kayu (log) di tingkat nasional diperkirakan sebesar ± 49 juta m^3. Kebutuhan tersebut hanya dapat dipenuhi dari hutan alam sebesar ± 4 juta m^3; Perhutani di Jawa menyediakan 922.123 m^3 (454.778 m^3 jati dan 467.345 m^3 kayu rimba); dan Hutan Tanaman Industri memasok ± 21 juta m^3. Maka, sisa kebutuhan kayu tersebut dipenuhi dari hutan rakyat, dengan suplai sebanyak ± 23 juta m^3. Hal ini membuktikan bahwa hutan rakyat telah mampu memberikan sumbangan yang sangat besar dalam memasok kebutuhan kayu. Tentu hal ini akan meningkatkan kesejahteraan petani hutan rakyat di Jawa. Di luar Jawa masih terdapat lahan kritis seluas 12 juta hektar di 108 DAS Kritis. Di samping itu, lahan di kawasan Hkm/ HD dapat ditingkatkan produktivitasnya dengan penanaman kayu-kayuan, minimal 400 batang per hektar.

Pembangunan hutan dalam rangka rehabilitasi dan akhirnya menjadi ratusan hektar hutan rakyat dibuktikan oleh masyarakat di Kecamatan Gerger, Kabupaten Bangkalan Madura, sejak dikenalkannya program penghijauan tahun 1978, dengan tanaman akasia, jati, dan mahoni. Saat ini telah berhasil dibangun 214 hektar hutan rakyat dengan tanaman kaliandra, dalam rangka mendukung pembangunan pabrik *wood pellet,* kerjasama antara proyek ICCTF dan Ditje BPDASPS, Direktorat Bina Perhutanan Sosial dan Koperasi Gerbang Lestari. Koperasi milik Pesantren Darul Ittihad pimpinan K.H. Irham Rofii, H. Ghozali, dan bekerja sama dengan H. Noeryanto seorang mantan penyuluh kehutanan yang sangat mumpuni.

Yang menarik adalah pembangunan hutan rakyat di Madura dimotori oleh tokoh agama, seorang kiai, dan menggerakkan santri pondok pesantrennya untuk ambil bagian secara aktif dalam program penghijauan lingkungan. Ke depan, potensi lahan yang

bisa dihijaukan seluas 5.000 hektar di Kecamatan Gerger, dan masih dapat diperluas dengan melibatkan lainnya. Maka, dideklarasikan *"Green Madura"* yang ditandatangani oleh perwakilan dari Kabupaten Bangkalan, Sampang, Pemekasan, dan Sumenep, untuk mendukung pengembangan kebun energi untuk mendukung produksi *wood pellet* skala besar nantinya, yang tentu akan melibatkan ratusan pondok pesantren.

Catatan Kritis

Berkaca dari berbagai persoalan tersebut di atas maka kebijakan pemberian akses jangka panjang yaitu sampai 35 tahun dan dapat diperpanjang kepada masyarakat melalui skema hutan kemasyaratan dan hutan desa, dapat diambil catatan penting sebagai berikut:

(1) Hkm dan HD adalah kebijakan yang ditujukan untuk memberikan akses masyarakat untuk memanfaatkan kawasan hutan dengan jangka waktu yang relatif panjang, untuk meningkatkan kesejahteraannya, tanpa melupakan tanggung jawab perlindungan, rehabilitasi, dan pengelolaan habitat dan satwa liar di dalamnya. HD Sungai Besar, calon HD Pematang Gadung, dan HD Merabu adalah contoh nyata adanya potensi keragaman hayati yang tinggi dan harus dikelola layaknya pengelolaan di kawasan konservasi. Maka, bukan sekadar pemberian akses, namun juga memunculkan isu penting, bukan hanya pemberian akses untuk kesejahteraan masyarakat, tetapi juga sekaligus pentingnya upaya penyelamatan keragaman hayati di luar kawasan konservasi.

(2) Hkm dan HD diharapkan dapat mengurangi konflik-konflik tenurial atau konflik lahan yang tidak ada solusinya, terutama di wilayah dengan penduduk tanpa lahan dengan tingkat ketergantungan yang tinggi terhadap sumber daya hutan dan lahan. Proses penegakan hukum yang memerlukan biaya sangat mahal terbukti tidak memberikan solusi nyata di tingkat

lapangan. Penegakan hukum masih diperlukan untuk tokoh-tokoh atau pemodalnya, yang umumnya kelompok berduit.

(3) Peserta Hkm dan HD memerlukan pendampingan dalam mengembangkan upaya untuk kelola kelembagaan, kelola kawasan, dan kelola usahanya. Peranan pemerintah di provinsi, kabupaten, lembaga swadaya masyarakat, lembaga penelitian, dan para pihak swasta sangat diperlukan untuk mengawal, baik pada tahap pengusulan maupun pasca masyarakat mendapatkan izin. Termasuk di dalamnya adalah peranan BPDAS setempat untuk lebih aktif dan proaktif mengawal seluruh proses tersebut.

(4) Kebijakan Hkm dan HD dapat dipertimbangkan untuk diuji-cobakan di kawasan konservasi secara selektif dan dengan kriteria yang ketat, dimana terjadi perambahan akibat kemiskinan dan kekurangan lahan yang akut dan tidak ada solusi selain dengan cara pemberian akses lahan dalam jangka panjang. Contoh kasus di Besitang, Kab. Langkat dan daerah penyangga di Kab. Aceh Tenggara-perambahan sawit (TN Gunung Leuser), Sikincau-perambahan kopi (TN Bukit Barisan Selatan), SM Balairaja-perambahan sawit (KSDA Riau), TWA Holiday Resort-perambahan sawit dan SM Langkat Timur Laut-tambak dan perambahan sawit (KSDA Sumatera Utara).

(5) Masyarakat miskin dan yang tidak memiliki lahan dan tinggal di pinggir hutan yang kehidupannya sangat tergantung dari sumber daya hutan dan lahan hutan, sebaiknya diposisikan sebagai bagian dari solusi pengelolaan hutan, bukan sebagai bagian dari persoalan. Masyarakat harus ditempatkan sebagai subjek pembangunan hutan dan bukan sekadar objek.

(6) Hutan rakyat di Pulau Jawa yang telah berhasil dibangun dan dikembangkan telah terbukti mampu memasok kebutuhan kayu di tingkat nasional, sekaligus mampu menyejahterakan pengelolanya. Pola ini perlu dipacu untuk dikembangkan di luar Jawa dengan berbagai pola kemitraan dan pendampingan, baik melalui skema Hkm, HD, dan kemitraan hutan rakyat.

(7) Perlu dilakukan survei keragaman hayati di Hkm dan HD khususnya pada kondisi tutupan hutan yang masih relatif baik untuk mengetahui potensi flora, ragam fauna, kondisi habitat dan upaya-upaya pelestariannya. Potensi ini perlu dimasukkan ke dalam rencana kelola Hkm dan HD.

(8) Pelibatan lembaga-lembaga keagamaan seperti pondok pesantren dan para kiyai dalam hal gerakan pembangunan hutan rakyat di Madura menunjukkan fakta pentingnya mereplikasi atau *scaling up* hasil dari pembelajaran di Madura di provinsi lainnya di seluruh Indonesia. Model yang menunjukkan bukti bahwa peranan pendamping (penyuluh) yang tinggal (*live in*) di desa untuk memberikan contoh dan pendampingan secara langsung adalah salah satu kunci keberhasilan program tersebut.

(9) Peranan pendamping khususnya LSM yang bergerak di berbagai bidang seperti IAR-Kalbar, TNC-Kaltim, WWF-Lampung, WARSI-Jambi dan Sumatera Barat, Yayasan Samantha dan World Neighbour-NTB dan NTT, Huma-Sumbar dan Bengkulu dan lembaga peneliti CIFOR, ICRAF, dan sebagainya dalam membantu pengelola Hkm dan HD untuk mengetahui isi dan potensi keragaman hayati terbukti sangat vital dan menentukan kualitas pengelolaan Hkm dan HD ke depan. Keterlibatan berbagai lembaga penelitian, baik dari Badan Litbang Kementerian Kehutanan maupun dari universitas setempat perlu didorong dan ditingkatkan.

(10) Percepatan proses pemberian izin Hkm dan HD, baik di tingkat pusat maupun di tataran provinsi untuk penerbitan Hak Kelola (HD) dan kabupaten/kota untuk IUP Hkm tetap perlu memperhatikan kesiapan kelembagaan yang ditentukan seberapa efektif proses pendampingannya. Dengan demikian, ketika penetapan areal kerja Hkm/HD dari Kementerian Kehutanan telah terbit, Pamprov dan Pemkab telah siap dengan proses selanjutnya termasuk penguatan kelembagaan, kelola kawasan, dan kelola usahanya. Tanpa peran aktif pemerintah provinsi

dan kabupaten serta mitra LSM dan pihak swasta, program pemberian akses kepada masyarakat ini akan terancam gagal. Permenhut Hkm dan HD juga dalam proses direvisi, antara lain untuk memotong rantai birokrasi perizinan yang cukup panjang sehingga mempercepat dan mempermudah proses penerbitan izinnya.

(11) Hipotesa yang harus terus dibuktikan di berbagai lokasi Hkm dan HD adalah bahwa:

a. Masyarakat sekitar hutan mampu mengorganisir kelompoknya untuk mengambil hak, tanggung jawab dan kewajiban mengelola kawasannya secara berkelanjutan.

b. Masyarakat mampu menjaga dan melestarikan hutan sekaligus mendapatkan manfaat untuk peningkatan pendapatan dan kesejahteraannya.

c. Kelompok Hkm dan HD mampu menjadi *agent of change* untuk masyarakat dan desa-desa di sekitarnya, termasuk meningkatkan kesadaran bagi masyarakat untuk menjaga hutan dan dapat mengurangi gelombang perambahan atau okupasi baru di sekitar wilayah kerjanya.

d. Kelompok Hkm dan HD secara bertahap mulai dapat meningkatkan posisi tawarnya ketika bermitra dan bekerja sama dengan pihak swasta (industri perkayuan, HHBK, jasa lingkungan, wisata alam, pengukuran karbon, kelola satwa liar dan habitatnya).

e. Kelompok Hkm dan HD mampu didorong menjadi kelompok yang mandiri-berdikari dan secara bertahap tidak menggantungkan usahanya kepada bantuan, baik dari pemerintah maupun LSM.

BAHAN RUJUKAN

Handadari, T. 2013. "KPH sebagai Kelembagaan Ideal Kehutanan: Konsep versus Realitas," dalam *Darurat Hutan Indonesia. 50 Tahun Fakultas Kehutanan Universitas Gadjah Mada*. Penerbit Wana Aksara.

Gunarso, P. 2013. "Darurat Tutupan Hutan Indonesia," dalam *Darurat Hutan Indonesia. 50 Tahun Fakultas Kehutanan Universitas Gadjah Mada*. Penerbit Wana Aksara.

ICCTF. 2014. Potret dan Prospek Pengembangan Kebun Energi dan Industri Wood Pellet di Bangkalan Madura.

The Nature Conservancy. 2012. Laporan Biodiversity Kawasan Karst Merabu, Kecamatan Kelay, Kabupaten Berau.

Wiratno. 2012. Tipologi *Open Access*: Kasus Perluasan TN Tesso Nilo dalam Solusi Jalan Tengah. Esai-esai Konservasi Alam. Direktorat Kawasan Konservasi dan Bina Hutan Lindung. Ditjen Perlindungan Hutan dan Konservasi Alam Kementerian Kehutanan.

Wiratno. 2013. Tersesat di Jalan yang Benar. Seribu Hari Mengelola Leuser. UNESCO Jakarta Office.

Yayasan IAR Indonesia. 2012. Survey of Pematang Gadung and Gunung Tarak. Survey carried out by Yayasan IAR Indonesia and Orangutan Tropical Peatland Project.

BAGIAN II
NASIB MASYARAKAT ADAT PASCA KEPUTUSAN MAHKAMAH KONSTITUSI

RALAT KEBIJAKAN AGRARIA KEHUTANAN OLEH MAHKAMAH KONSTITUSI

Noer Fauzi Rachman*

Masyarakat Hukum Adat adalah ~~Bukan~~ Penyandang Hak, dan ~~Bukan~~ Subjek Hukum atas Wilayah Adatnya**

(K)ekuatan-kekuatan sosial yang bekerja dalam suatu konjungtur tertentu bukanlah bersifat acak. Mereka dibentuk dari dan oleh sejarah. Sejatinya mereka itu khusus dan spesifik, dan kamu harus mengerti apa dan siapakah mereka, bagaimana mereka bekerja, apa batas-batas dan kemungkinan-kemungkinan mereka, dan apa yang mereka dapat dan tidak dapat tunaikan.
(Stuart Hall, 2007:280).[1]

Hak-hak mewujud dan dibentuk dengan dan melalui perjuangan. (Alan Hunt, 1990:325)[2]

---

* Direktur Sajogyo Institute, Bogor; Dewan Pakar Konsorsium Pembaruan Agraria (KPA); dan anggota tim pengajar mata kuliah "Politik dan Gerakan Agraria" pada Departemen Sains Komunikasi dan Pengembangan Masyarakat (SKPM), Fakultas Ekologi Manusia (FEMA), Institut Pertanian Bogor (IPB).

** Naskah ini merupakan pengembangan lebih lanjut dari artikel "Perjuangan Masyarakat Adat", *Kompas*, 29 Mei, 2013; makalah penulis yang disampaikan pada acara Pertemuan Nasional Sosialisasi dan Fasilitasi Proses Implementasi Mekanisme Dana Hibah Khusus dari Program Investasi Kehutanan di Indonesia, Dewan Kehutanan Nasional - Kamar Masyarakat, Bogor 27 Juni 2013; dan makalah pada Workshop Presidium Dewan Kehutanan Nasional "Penataan Kawasan Hutan bagi Kebangkitan Kehutanan Nasional", Yogyakarta, 17-18 Juli 2013. Penulis berterima kasih secara khusus pada Mia Siscawati, Ph.D. yang membaca secara kritis dan memberi komentar dan usulan perbaikan berbagai versi sejak naskah ini mulai dituliskan. Terima kasih pula untuk pertanyaan dan komentar para hadirin dalam acara diskusi "Jalan Terjal Reforma Agraria di Sektor Kehutanan", yang diselenggarakan oleh Badan Penelitian dan Pengembangan Kehutanan, Kementerian Kehutanan 16 Agustus 2013, saat versi awal naskah ini disajikan.

Pengantar

Sejak 16 Mei 2013, hutan adat bukan lagi bagian dari hutan negara yang berada di bawah penguasaan Kementerian Kehutanan, tapi "hutan adat adalah hutan ~~negara~~ yang berada dalam wilayah masyarakat hukum adat". Mahkamah Konstitusi memutuskan demikian dalam perkara nomor 35/PUU-X/2012, berkenaan dengan gugatan Aliansi Masyarakat Adat Nusantara (AMAN) bersama dua anggotanya, yakni kesatuan masyarakat hukum adat Kenegerian Kuntu, dan kesatuan masyarakat hukum adat Kasepuhan Cisitu. Mereka memohon pengujian pasal 1.6 dan beberapa pasal lainnya, dalam UU No. 41/1999 tentang Kehutanan (lihat Tabel 1).

Sebagai penjaga norma konstitusi (*constitutional guardian*) dari Negara Kesatuan Republik Indonesia, Mahkamah Konstitusi telah menegaskan bahwa selama ini Undang-Undang No. 41 tentang Kehutanan telah salah secara konstitusional memasukkan hutan adat ke dalam kategori hutan negara, dan segala praktik pemerintah yang berdasar pada kesalahan itu telah bertentangan dengan konstitusi UUD 1945 yang telah diamandemen, termasuk pasal 18B yang berbunyi bahwa "Negara mengakui dan menghormati kesatuan-kesatuan masyarakat hukum adat beserta hak-hak tradisionalnya sepanjang masih hidup dan sesuai dengan perkembangan masyarakat dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia, yang diatur dalam undang-undang". Menurut Mahkamah Konstitusi.

---

[1] Teks aslinya: *The social forces at work in any particular conjuncture are not random. They are formed out of history. They're quite particular and specific, and you have to understand what they are, how they work, what their limits and possibilities are, what they can and cannot accomplish. ... But what it the outcome of the struggle between those different contending relations or forces is not 'given', known, predictable. It has everything to do with social practice, with how a particular contest or struggle is conducted* (Hall, 2007:280).

[2] Teks aslinya: *Rights take shape and are constituted by and through struggle* (Hunt, 1990:325).

> Dalam ketentuan konstitusional tersebut, terdapat satu hal penting dan fundamental dalam lalu-lintas hubungan hukum. Hal penting dan fundamental tersebut adalah masyarakat hukum adat tersebut secara konstitusional diakui dan dihormati sebagai "penyandang hak" yang dengan demikian tentunya dapat pula dibebani kewajiban. Dengan demikian masyarakat hukum adat adalah subjek hukum. Sebagai subjek hukum di dalam suatu masyarakat yang telah menegara maka masyarakat hukum adat haruslah mendapat perhatian sebagaimana subjek hukum yang lain ketika hukum hendak mengatur, terutama mengatur dalam rangka pengalokasian sumber-sumber kehidupan (Mahkamah Konstitusi, 2012:168).

Arizona *et al*. (2013) secara rinci telah membuat suatu anotasi atas putusan Mahkamah Konstitusi itu. Tulisan ini akan melanjutkan karya Arizona *et al*. itu dengan menunjukkan apresiasi atas kehebatan, keterbatasan dan kemungkinan apa yang terjadi selanjutnya dari putusan Mahkamah Konstitusi itu. Sebagai dasar dari uraian selanjutnya, penulis menegaskan terlebih dahulu bahwa sesungguhnya putusan itu telah meralat suatu politik agraria yang menjadi praktik kelembagaan Kementerian Kehutanan yang telah berurat-berakar, menahun, dan menjadi bagian dari pengetahuan resmi dan keyakinan-kebiasaan (*habitus*) para rimbawan. Ralat itu menegaskan norma konstitusional tertinggi bahwa negara mengakui masyarakat hukum adat sebagai "penyandang hak"[3] (*rights-bearer/rights-holder*), dan subjek hukum atas wilayah adatnya.

Putusan Mahkamah Konstitusi itu menunjukkan bahwa memasukkan wilayah adat sebagai bagian dari hutan negara tidak dapat dibenarkan secara konstitusional. Selanjutnya, Mahkamah Konstitusi memasukkan hutan adat itu dalam status hutan hak. Dalam pertimbangan hukumnya, Mahkamah Konstitusi berpendapat bahwa:

---

[3] Naskah ini mempergunakan istilah "penyandang hak", sebagaimana Putusan MK itu (Mahkamah Konstitusi 2012:168). Penulis menempatkan istilah "penyandang hak" ini semaksud dengan istilah "pemangku hak", "pemilik hak", atau "pengampu hak", walau tentu saja masing-masing istilah ini memiliki arti konotatif yang berbeda-beda. Istilah serupa dalam bahasa Inggeris adalah *rights bearer* atau *rights holder*.

"Oleh karena itu, pertimbangan hukum terhadap Pasal 1 angka 6 UU Kehutanan *mutatis mutandis* berlaku pula terhadap dalil permohonan menyangkut Pasal 5 ayat (1) UU Kehutanan. Namun demikian, oleh karena pasal *a quo* mengatur tentang kategorisasi hubungan hukum antara subjek hukum terhadap hutan, termasuk tanah yang di atasnya terdapat hutan maka hutan adat sebagai salah satu kategorinya haruslah disebutkan secara tegas sebagai salah satu kategori dimaksud, sehingga ketentuan mengenai **'kategori hutan hak di dalamnya haruslah dimasukkan hutan adat'"** (Mahkamah Konstitusi, 2013: 179, huruf tebal berasal dari naskah aslinya, NFR).

Demikian ditulis dalam Bagian 3-Pertimbangan Hukum - Bagian 3.13.3, Putusan Mahkamah Konstitusi atas Perkara No. 35/ PUU-X/2012.

Tabel 1. Perubahan rumusan pasal-pasal dalam UU No. 41/1999 tentang kehutanan berdasarkan Putusan Mahkamah Konstitusi atas Perkara No 35/PUU-X/2012

Ketentuan	Sebelum Putusan MK 35	Ralat oleh Putusan MK 35
Pasal 1 angka 6	Hutan adat adalah hutan negara yang berada dalam wilayah masyarakat hukum adat.	Hutan adat adalah hutan ~~negara~~ yang berada dalam wilayah masyarakat hukum adat. *Catatan: kata "negara" bertentangan dengan konstitusi*
Pasal 4 ayat (3)	Penguasaan hutan oleh negara tetap memperhatikan hak masyarakat hukum adat, sepanjang kenyataannya masih ada dan diakui keberadaannya, serta tidak bertentangan dengan kepentingan nasional.	Penguasaan hutan oleh negara tetap memperhatikan hak masyarakat hukum adat, sepanjang ~~kenyataannya masih ada dan diakui keberadaannya, serta tidak bertentangan dengan kepentingan nasional~~ masih hidup dan sesuai dengan perkembangan masyarakat dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia yang diatur dalam Undang-undang. *Catatan: Konstitusionalitas bersyarat* (conditionally unconstitutional)
Pasal 5 ayat (1)	Hutan berdasarkan statusnya terdiri dari: a. Hutan negara, dan b. Hutan hak	Hutan berdasarkan statusnya terdiri dari: a. Hutan negara, dan b. Hutan hak *Catatan: Hutan adat merupakan bagian dari hutan hak*

Ketentuan	Sebelum Putusan MK 35	Ralat oleh Putusan MK 35
Pasal 5 ayat (2)	Hutan negara sebagaimana dimaksud pada ayat 1 huruf a, dapat berupa hutan adat.	Hutan negara sebagaimana dimaksud pada ayat 1 huruf a, ~~dapat berupa~~ tidak termasuk hutan adat. *<u>Catatan</u>: Amar putusan salah tulis karena dimasukkan sebagai pertimbangan Pasal 5 ayat 1, seharusnya Pasal 5 ayat 2. Ketentuan ini bersifat konstitusionalitas bersyarat* (conditionally unconstitutional)
Pasal 5 ayat (3)	Pemerintah menetapkan status hutan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dan ayat (2); dan hutan adat ditetapkan sepanjang menurut kenyataannya masyarakat hukum adat yang bersangkutan masih ada dan diakui keberadaannya.	Pemerintah menetapkan status hutan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) ~~dan ayat (2)~~; dan hutan adat ditetapkan sepanjang menurut kenyataannya masyarakat hukum adat yang bersangkutan masih ada dan diakui keberadaannya. *<u>Catatan</u>: frasa "dan ayat (2)" bertentangan dengan konstitusi*
Pasal 5 ayat (4)	Apabila dalam perkembangannya masyarakat hukum adat yang bersangkutan tidak ada lagi, maka hak pengelolaan hutan adat kembali kepada Pemerintah.	Apabila dalam perkembangannya masyarakat hukum adat yang bersangkutan tidak ada lagi, maka hak pengelolaan hutan adat kembali kepada Pemerintah. *<u>Catatan</u>: permohonan ditolak oleh Mahkamah Konstitusi*
Pasal 67 ayat (1)	Masyarakat hukum adat sepanjang menurut kenyataannya masih ada dan diakui keberadaannya berhak: a. melakukan pemungutan hasil hutan untuk pemenuhan kebutuhan hidup sehari-hari masyarakat adat yang bersangkutan; b. melakukan kegiatan pengelolaan hutan berdasarkan hukum adat yang berlaku dan tidak bertentangan dengan undang-undang; dan c. mendapatkan pemberdayaan dalam rangka meningkatkan kesejahteraannya.	Masyarakat hukum adat sepanjang menurut kenyataannya masih ada dan diakui keberadaannya berhak: a. melakukan pemungutan hasil hutan untuk pemenuhan kebutuhan hidup sehari-hari masyarakat adat yang bersangkutan; b. melakukan kegiatan pengelolaan hutan berdasarkan hukum adat yang berlaku dan tidak bertentangan dengan undang-undang; dan c. mendapatkan pemberdayaan dalam rangka meningkatkan kesejahteraannya. *<u>Catatan</u>: permohonan ditolak oleh Mahkamah Konstitusi*

Ketentuan	Sebelum Putusan MK 35	Ralat oleh Putusan MK 35
Pasal 67 ayat (2)	Pengukuhan keberadaan dan hapusnya masyarakat hukum adat sebagaimana dimaksud pada ayat (1) ditetapkan dengan Peraturan Daerah.	Pengukuhan keberadaan dan hapusnya masyarakat hukum adat sebagaimana dimaksud pada ayat (1) ditetapkan dengan Peraturan Daerah. *Catatan: permohonan ditolak oleh Mahkamah Konstitusi*
Pasal 67 ayat (3)	Ketentuan lebih lanjut sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dan ayat (2) diatur dengan Peraturan Pemerintah.	Ketentuan lebih lanjut sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dan ayat (2) diatur dengan Peraturan Pemerintah. *Catatan: permohonan ditolak oleh Mahkamah Konstitusi*
Penjelasan Pasal 5 ayat (1)	Hutan negara dapat berupa hutan adat, yaitu hutan negara yang diserahkan pengelolaannya kepada masyarakat hukum adat (rechtsgemeenschap). Hutan adat tersebut sebelumnya disebut hutan ulayat, hutan marga, hutan pertuanan, atau sebutan lainnya. Hutan yang dikelola masyarakat hukum adat dimasukkan di dalam pengertian hutan negara sebagai konsekuensi adanya hak menguasai oleh negara sebagai organisasi kekuasaan seluruh rakyat pada tingkatan yang tertinggi dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia. Dengan dimasukkannya hutan adat dalam pengetian hutan negara, tidak meniadakan hak-hak masyarakat hukum adat sepanjang kenyataannya masih ada dan diakui keberadaannya, untuk melakukan kegiatan pengelolaan hutan. Hutan negara yang dikelola oleh desa dan dimanfaatkan untuk kesejahteraan desa disebut hutan desa. Hutan negara yang pemanfaatan utamanya ditujukan untuk memberdayakan masyarakat disebut hutan kemasyarakatan. Hutan hak yang berada pada tanah yang dibebani hak milik lazim disebut hutan rakyat.	Dinyatakan bertentangan dengan konstitusi *Catatan:* Ultra petita *dari Mahkamah Konstitusi.* Ultra Petita *adalah penjatuhan hukuman atau putusan di luar apa yang diminta oleh pemohon. Pada dasarnya hal ini tidak boleh dilakukan oleh pengadilan, terutama dalam perkara-perkara kriminal. Namun, praktek peradilan terutama pada peradilan perdata, administrasi dan ketatanegaraan dapat menerima putusan ultra petita untuk memenuhi keadilan bagi pemohon maupun untuk menciptakan satu sistem hukum yang utuh dan harmonis. Dalam praktik di Mahkamah Konsitusi,* ultra petita *dilakukan untuk menciptakan keselarasan aturan hukum guna memenuhi hak-hak konstitusional warga negara.*

Sumber: Penulis memodifikasi tabel Arizona *et al*. (2013:2-5) dengan menunjukkan kalimat yang diralat oleh Putusan Mahkamah Konstitusi itu.

Perjuangan Meralat Politik Agraria Kehutanan

Kita belum sanggup memberi tempat yang memadai pada pesan utama Mr. Muhammad Yamin untuk menjaga "...kesanggupan dan kecakapan bangsa Indonesia dalam mengurus tata negara dan hak atas tanah sudah muncul beribu-ribu tahun yang lalu, dapat diperhatikan pada susunan persekutuan hukum seperti 21.000 desa di Pulau Jawa, 700 Nagari di Minangkabau, susunan Negeri Sembilan di Malaya, begitu pula di Borneo, di tanah Bugis, di Ambon, di Minahasa, dan lain sebagainya." Pandangan Muhamad Yamin inilah yang ikut menginspirasikan rumusan pasal 18 UUD 1945, sebelum diamandemen (lihat Hedar, 2012).

Wilayah adat itu beragam karakteristiknya di seantero kepulauan Indonesia: mulai dari yang menempati wilayah pedesaan, pedalaman, hingga pesisir; baik di dataran rendah maupun dataran tinggi; dalam lanskap hutan belantara hingga padang rumput savana. Keragaman wilayah itu juga memengaruhi cara hidup mereka berproduksi memenuhi kebutuhan makanan, mulai dari berburu dan mengumpul hasil hutan, bertani-berladang, hingga bertani menetap dengan mengerjakan sawah. Perbedaan bentang alam itu membentuk perbedaan cara memenuhi kebutuhan hidup melalui tata produksi-konsumsinya, yang juga terkait secara langsung maupun tidak dengan sistem pengaturan kepenguasaan atas tanah. Masyarakat hukum adat memiliki karakteristik khusus sebagai pemilik wilayah adat. Sering sekali ditampilkan secara romantik wajah masyarakat adat sebagai satuan yang homogen dan direpresentasikan secara *idilic* dalam suatu gambaran yang indah dan harmonis dengan alam sekitarnya, terpisah dengan dunia pasar global, politik lokal, dan wacana dan praktik pembangunan. Pada kenyataannya tidak demikian.

Selain masyarakat adat hidup di lanskap alam yang berbeda-beda, masyarakat adat juga mempunyai perbedaan kelas di dalamnya (Lihat Sangaji, 2012), dan juga perbedaan status dan posisi berdasar jenis kelamin. Posisi perempuan yang marjinal

dalam masyarakatnya, dan secara khusus visibilitas, representasi dan partisipasinya dalam perjuangan mendorong sejumlah eksponen di dalam AMAN sendiri mengembangkan kelompok-kelompok perempuan adat yang memperjuangkan kesetaraan dan keadilan jender. Mereka percaya perjuangan keadilan sosial masyarakat adat itu harus mempertimbangan perbedaan kelas dan berjenis kelamin. Masyarakat adat bukan hanya satu wajah yang merupakan wajah laki-laki. Mama Aleta Baum dari wilayah Molo, Kabupaten Timur Tengah Selatan, NTT yang baru-baru ini meraih penghargaan Goldman Environmental Prize 2013 telah menunjukkan jalan bagaimana perempuan pemimpin adat secara nyata memperjuangan keadilan sosial itu.

Kenyataan pahitlah yang lebih banyak dialami oleh kesatuan-kesatuan masyarakat hukum adat Indonesia, termasuk ketika mereka berada di bawah rezim Orde Baru (1966-1998) hingga masa reformasi (1998-sekarang). Tidaklah sulit untuk mengetahui bahwa sebagian dari perjuangan yang diusung AMAN dan para sekutu pendukungnya, pada mulanya adalah upaya mengeraskan suara rakyat korban perampasan wilayah adat. Mereka menderita akibat dimasukkannya seluruh atau sebagian dari tanah/wilayah adat ke kawasan hutan negara. Dengan mengeluarkan berbagai lisensi untuk ekstraksi dan produksi kayu hingga konservasi sumber daya alam (bentuk yang terbaru adalah restorasi ekosistem), Menteri Kehutanan memberi legalitas pada bekerjanya konsesi (penguasaan wilayah) yang menguasai dan mengelola luasan tanah kehutanan untuk mengusahakan hutan dalam skala raksasa. Perampasan wilayah adat terjadi ketika perusahaan-perusahaan raksasa pemegang konsesi-konsesi atau instansi pemerintah itu membatasi/melarang akses rakyat atas hutan dalam wilayah adatnya hingga mengusir rakyat yang hidup dalam kesatuan-kesatuan masyarakat hukum adat dari (sebagian) wilayah adatnya, baik dengan atau tanpa program permukiman kembali (*resettlement*).

Ketika kelompok-kelompok rakyat yang hidup dalam kesatuan-kesatuan masyarakat hukum adat itu secara sporadik memprotes

keabsahan dari lisensi-lisensi itu dan secara nyata menantang beroperasinya pihak pemegang konsesi-konsesi, mulailah terbentuk konflik agraria. Dalam hal ini, konflik agraria dimengerti sebagai pertentangan klaim terbuka mengenai siapa yang berhak atas satu bidang tanah/wilayah, antara kelompok rakyat dengan badan-badan penguasa tanah luas, termasuk perusahaan-perusahaan yang menguasai konsesi-konsesi kehutanan, dan lainnya; pihak-pihak yang bertentangan tersebut kemudian berupaya dan bertindak secara langsung maupun tidak, menghilangkan klaim pihak lain. Dari perspektif ini, konflik agraria itu berasal dari keputusan pejabat publik yang menggunakan wewenangnya untuk mengeluarkan lisensi bagi perusahaan-perusahaan raksasa atau badan-badan pemerintah dengan memasukkan tanah dan wilayah kepunyaan rakyat di dalamnya. Mekanisme utamanya adalah, apa yang penulis sebut sebagai negara-isasi tanah/wilayah kepunyaan rakyat. Tanah/wilayah kepunyaan rakyat dimasukkan dalam kategori “tanah negara”, “hutan negara” dan sejenisnya. Kemudian atas dasar kewenangan legalnya, pejabat publik mengeluarkan lisensi konsesi kehutanan untuk perusahaan-perusahaan atau badan pemerintah, yang memasukan tanah/wilayah kepunyaan rakyat itu ke dalam wilayah konsesi-konsesi perusahaan-perusahaan atau instansi pemerintah untuk usaha-usaha ekstraksi sumber daya alam dan produksi komoditas global maupun konservasi alam. Konflik agraria yang bersifat struktural ini menjadi kronis dan meluas karena penanganannya sama sekali tidak adekuat (Rachman, 2013b).

Situasi demikianlah yang pada gilirannya menjadi alas dari gerakan sosial yang terkoordinasi secara nasional, yakni AMAN. AMAN adalah salah satu dari organisasi gerakan sosial pedesaaan di Inonesia yang terkemuka dan mengartikulasikan secara jelas tuntutannya dalam moto awalnya: “kalau negara tidak mengakui kami, kami pun tidak mengakui negara”. Sejumlah karya tulis menyajikan dengan baik perjalanan gerakan masyarakat adat di Indonesia ini (e.g. Li, 2000, 2001, Acciaioli, 2002, Moniaga, 2002). Penulis mengamati perjalanan AMAN sejak pendiriannya

setahun setelah tumbangnya rezim otoritarian di bawah kepemimpinan Presiden Jenderal Suharto di tahun 1999. Perjuangan yang diusung AMAN adalah perjuangan melawan ketidakadilan sosial yang diisi oleh perlawanan tak henti-hentinya menolak perampasan wilayah adat; karenanya, penulis menyebutnya sebagai "perjuangan tanah-air masyarakat adat" (Rachman, 2012b, 2013a). Satu sumber ketidakadilan sosial itu adalah status masyarakat hukum adat yang tidak diakui sebagai penyandang hak dan subjek hukum pemilik wilayah adatnya. Dibandingkan dengan dua subjek hukum lainnya yakni negara dan pemegang hak atas tanah, masyarakat hukum adat diperlakukan berbeda dan tidak secara jelas diatur oleh UU No. 41/1999 tentang Kehutanan, baik berkenaan dengan pengakuan atas eksistensinya maupun haknya atas tanah maupun hutan. Menurut MK:

> Dengan perlakuan berbeda tersebut masyarakat hukum adat secara potensial, atau bahkan dalam kasus-kasus tertentu secara faktual, kehilangan haknya atas hutan sebagai sumber daya alam untuk kehidupannya, termasuk hak tradisionalnya, sehingga masyarakat hukum adat mengalami kesulitan dalam memenuhi kebutuhan hidupnya dari hutan sebagai sumbernya. Bahkan acapkali hilangnya hak-hak masyarakat hukum adat dimaksud dengan cara sewenang-wenang, sehingga tidak jarang menyebabkan terjadinya konflik yang melibatkan masyarakat dan pemegang hak (Mahkamah Konstitusi 2013:169).

Dipandang dari perspektif sejarah, kesewenang-wenangan atas masyarakat hukum adat telah berlangsung semenjak masa kolonial Hindia Belanda.[4] Kriminalisasi terhadap akses rakyat secara adat atas tanah dan sumber daya hutan bukan hanya

---

[4] Dalam karyanya De Indonesier en zijn ground, Cornelis van Vollenhoven (1919, 1975) secara lantang mengemukakan "seabad ketidakadilan" dan "setengah abad ketidakadilan" yang dialami oleh masyarakat hukum adat "orang-orang Indonesia" akibat politik agraria kolonial yang diskriminatif. Lihat pembahasan mengenai konteks dan arti penting dari karya van Vollenhoven ini pada Termorshuizen-Arts (2010). Untuk debat mengenai andil van Vollenhoven secara keseluruhan lihat Burn (1989), (2004), dan Benda-Beckman dan Benda-Beckman (2011).

merupakan konsekuensi dari pembentukan kawasan hutan negara, melainkan penguasaan negara atas kawasan hutan negara juga dibentuk melalui kriminalisasi demikian itu (*political forests*). Dengan kata lain, secara aktual, terdapat hubungan yang saling membentuk antara penguasaan klaim kawasan hutan negara dengan kriminalisasi atas akses rakyat terhadap tanah dan hutan yang berada di kawasan hutan negara itu (Peluso and Vandergeest 2001 menyebut konsep hutan yang dikuasai oleh negara itu sebagai *political forest*. Lihat pula: Peluso, 1992). Diskriminasi ini pada mulanya adalah kebijakan kolonial, yang kemudian dinasionalisasikan sedemikian rupa sehingga dimuat dalam perundang-undangan Repubik Indonesia. Undang-Undang No. 5/1967 tentang Pokok-pokok Kehutanan dan turunannya adalah perundang-undangan yang meneruskan kontrol dan kriminalisasi atas akses masyarakat hukum adat terhadap tanah dan hutan itu. Hal ini kemudian dilanjutkan dengan Undang-Undang 41/1999 dengan memasukkan hutan adat dalam kategori hutan negara (pasal 5).

Penjelasan pasal 5 menyebutkan:

> Hutan negara dapat berupa hutan adat, yaitu hutan negara yang diserahkan pengelolaannya kepada masyarakat hukum adat (*rechtsgemeenschap*). Hutan adat tersebut sebelumnya disebut hutan ulayat, hutan marga, hutan pertuanan, atau sebutan lainnya. Hutan yang dikelola masyarakat hukum adat dimasukkan di dalam pengertian hutan negara sebagai konsekuensi adanya hak menguasai oleh negara sebagai organisasi kekuasaan seluruh rakyat pada tingkatan yang tertinggi dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Pendapat Mahkamah Konstitusi mengenai rumusan Penjelasan Pasal 5 ayat (1) UU Kehutanan itu adalah sebagai berikut:

> Dalam penilaian hukum terhadap Pasal 5 ayat (1) UU Kehutanan, Mahkamah berpendapat bahwa hutan hak harus dimaknai bahwa hutan hak terdiri dari hutan adat dan hutan perseorangan/badan hukum. Dengan demikian, hutan adat termasuk dalam kategori hutan hak, bukan hutan negara. Berdasarkan pertimbangan hukum di atas, menurut Mahkamah, Penjelasan Pasal 5 ayat (1) UU Kehutanan bertentangan dengan UUD 1945 (Mahkamah Konstitusi, 2012:168).

Sesungguhnya perbuatan memasukkan wilayah adat ke dalam kategori hutan negara itu–apa yang penulis istilahkan sebagai negara-isasi wilayah kepunyaan rakyat dan penulis sampaikan dalam keterangan ahli di dalam sidang Mahkamah Konstitusi atas perkara No 35/PUU-X/2012 itu (Mahkamah Konstitusi, 2013:66-68)–adalah suatu bentuk khusus dari penyangkalan[5] status masyarakat hukum adat sebagai penyandang hak dan subjek hukum pemilik wilayah adatnya. Mahkamah Konstitusi menganggap bahwa penggunaan alasan "sebagai konsekuensi adanya hak menguasai oleh negara" untuk penyangkalan itu sesungguhnya bertentangan dengan konstitusi.

Atas dasar penyangkalan itu, adalah pemerintah pusat, yakni Menteri Kehutanan, Kepala Badan Pertanahan Nasional (BPN), atau pejabat pemerintah daerah (Bupati dan Gubernur), mempergunakan kewenangan pemberian izin/hak/lisensi pemanfaatan sumber daya alam untuk instansi pemerintah atau perusahaan-perusahaan raksasa untuk usaha kehutanan/perkebunan/pertambangan. Berkenaan dengan penyangkalan itu, Mahkamah Konstitusi menghubungkannya dengan posisi masyarakat hukum adat yang lemah.

> Berlakunya norma yang tidak menjamin kepastian hukum dan menimbulkan ketidakadilan terhadap masyarakat hukum adat dalam kaitannya dengan hutan sebagai sumber-sumber kehidupan mereka, karena subjek hukum yang lain dalam Undang-Undang *a quo* memperoleh kejelasan mengenai hak-haknya atas hutan. Masyarakat hukum adat berada dalam posisi yang lemah karena tidak diakuinya hak-hak mereka secara jelas dan tegas ketika berhadapan dengan negara dengan hak menguasai yang sangat kuat. Seharusnya penguasaan negara atas hutan dipergunakan untuk mengalokasikan sumber daya alam secara adil demi sebesar-besarnya kemakmuran rakyat (Mahkamah Konstitusi, 2013:170).

[5] Perspektif lebih luas mengenai budaya menyangkal ini lihat Fauzi (2000).

Mahkamah Konstitusi meralat penggunaan/penyalahgunaan konsep "hak menguasai negara" yang sangat kuat demikian itu.[6] Dalam suatu kesempatan lain, Ahmad Sodiki, salah satu dari hakim Mahkamah Konstitusi yang menjadi tulang punggung dari putusan-putusan progresif atas perkara-perkara *judicial review* undang-undang agraria/sumber daya alam di Mahkamah Konstitusi, mengemukakan pandangannya bahwa:

> " … jika dikaitkan dengan Pasal 33 ayat (3) UUD 1945 menjadi tugas negara bagaimana pengusahaan sumber daya alam yakni bumi, air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dimanfaatkan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat (secara adil dan merata). Hal itu tidak dapat dicapai dengan menegakkan hukum semata karena ternyata hukum yang berkenaan dengan sumber daya alam mengandung cacat yang, jika ditegakkan, justru akan menimbulkan ketidakadilan sosial. Penegakan hukum sumber daya alam yang tidak adil akan mengancam eksistensi masyarakat hukum adat yang sangat rentan penggusuran oleh mereka yang mengatasnamakan atau izin dari negara" (Ahmad Sodiki, 2012).

Jadi, menurut Mahkamah Konstitusi, dalam putusannya atas perkara 35/PUU-X/2012 itu (Mahkamah Konstitusi, 2013:170), tidak boleh terjadi lagi penggunaan alasan HMN yang sangat kuat itu yang berakibat penyangkalan status masyarakat hukum adat dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia sebagai penyandang hak (*rights bearer/rights holder)* dan subjek hukum pemilik atas wilayah adatnya.

Analisis atas putusan-putusan Mahkamah Konstitusi yang berkenaan dengan *judicial review* atas berbagai undang-undang pertanahan dan sumber daya alam, Mahkamah Konstitusi telah menetapkan norma yang dimaksud dengan "konsep menguasai" sebagaimana dimaksudkan oleh pasal 33 ayat 3 UUD 1945 (2008,

---

[6] Perihal perubahan penggunaan konsep Hak Menguasai dari Negara (HMN) ini dari waktu ke waktu. lihat Fauzi dan Bachriadi (1998). Uraian bagaimana penggunaan konsep HMN yang sangat kuat ini yang berakibat penciptaan dan pemeliharaan konflik-konflik agraria struktural, lihat Fauzi (2002).

2011, 2012). MK menetapkan lima bentuk tindakan penguasaan negara, yaitu pembuatan kebijakan (*beleid*), tindakan pengurusan (*bestuursdaad*), pengaturan (*regelendaad*), pengelolaan (*beheersdaad*) dan pengawasan (*toezichthoudensdaad*), dengan empat tolok-ukur pencapaian tujuan sebesar-besarnya kemakmuran rakyat, yakni (i) kemanfaatan sumber daya alam bagi rakyat, (ii) tingkat pemerataan manfaat sumber daya alam bagi rakyat, (iii) tingkat partisipasi rakyat dalam menentukan manfaat sumber daya alam, serta (iv) penghormatan terhadap hak rakyat secara turun temurun dalam memanfaatkan sumber daya alam (lihat Tabel 2).

Tabel 2: Konstruksi penguasaan negara atas sumber daya alam dalam Pasal 33 UUD 1945

Bentuk Penguasaan (**"dikuasai oleh Negara"**)	**Tujuan**
Pengaturan	Kemanfaatan bagi rakyat
Kebijakan	Pemerataan manfaat bagi rakyat
Pengelolaan	Partisipasi rakyat
Pengurusan	Penghormatan hak masyarakat adat
Pengawasan	

Sumber: Arizona (2011:34).

Bagaimana Mewujudkan Pengakuan Itu, atau Menyangkal-nya?

Menurut penulis, perpindahan kategori hutan adat itu, dari "hutan negara" menjadi "hutan hak" sama sekali bukan soal yang remeh. Penulis ingat pandangan Charles Tilly bahwa:

> Ketidakadilan yang berkepanjangan antarkategori timbul karena orang-orang yang mengontrol akses atas sumber daya yang menghasilkan nilai itu memecahkan masalah-masalah organisasi melalui kategorisasi. Secara sengaja maupun tidak, orang-orang menyiapkan

> sistem-sistem yang melibatkan pelarangan, pengucilan dan kontrol. Sejumlah pihak—tidak semua dari mereka yang kuat, beberapa dari mereka bahkan korban eksploitasi—kemudian menganut solusi (kategorisasi) ini (Tilly, 1998:8).[7]

Perjuangan utama suatu kelompok gerakan sosial adalah mengubah kategorisasi suatu kelompok yang diperjuangkan itu dari status-status yang mendiskriminasikan mereka menjadi status baru. Kampanye dan advokasi kebijakan dari kelompok-kelompok gerakan sosial akan memasuki babak baru ketika badan-badan pemerintah suatu negara mengubah kategorisasi atas suatu kelompok warga yang mereka perjuangkan itu. Yang relevan dibicarakan di sini adalah status kewarganegaraan masyarakat hukum adat sebagaimana secara aktual dibentuk oleh praktik-praktik kelembagaan badan-badan pemerintah. Menurut Hanna Arendt (sebagaimana diuraikan oleh Margareth Somers, 2001), (status) kewarganegaraan (suatu kelompok atau individu) itu adalah kondisi yang diperlukan untuk semua penyandangan hak (*citizenship is the necessary precondition for all right-bearings*). Dalam hal ini, penulis mempertentangkan antara status warga negara yang secara penuh diakui sebagai penyandang hak dan status sebagai warga wegara yang didiskriminasi dan disangkal eksistensinya sebagai penyandang hak. Selama status kewarganegaraan satu kelompok masyarakat secara aktual tidak diakui oleh praktik kelembagaan badan-badan pemerintah, maka diskriminasi terhadapnya akan terus berlangsung. Hal ini terjadi pada rakyat yang hidup dalam kesatuan-kesatuan masyarakat hukum adat. Pada konteks pembahasan topik naskah ini, perhatian penulis memang pada cara bagaimana secara aktual masyarakat hukum

---

[7] Teks asli: *Durable inequality among categories arises because people who control access to value producing resources solve organizational problems by means of categorical distinctions. Inadvertently or otherwise, those people set up systems of social closure, exclusion and control. Multiple parties—not all of them powerful, some of them even victims of exploitation—then acquire stakes in these solutions* (Tilly, 1998:8).

adat memperoleh pengakuan yang nyata oleh badan-badan pemerintahan Negara Kesatuan Republik Indonesia.[8]

Setelah keluarnya putusan MK atas perkara No. 35/2012 itu, tantangan terbesar saat ini adalah menemukan cara yang manjur mengubah secara aktual praktik kelembagaan pemerintah yang menyangkal status masyarakat adat sebagai penyandang hak dan subjek hukum pemilik wilayah adatnya. Mahkamah Konstitusi telah memulai menegaskan norma konstitusi untuk meralat penyangkalan itu. Mahkamah Konstitusi telah "memukul gong" atau membuat "pengumuman", atau "deklarasi" norma konstitusi yang seharusnya menjadi pegangan seluruh badan-badan negara dan warga negara Indonesia. Tantangan terbesar saat ini adalah bagaimana meralat praktik kelembagaan pemerintah yang menyangkal itu. Dalam hal ini, yang penting dan menarik untuk disaksikan tentunya adalah bagaimana badan-badan pemerintah menindaklanjuti putusan itu. Yang perlu diperiksa terlebih dahulu adalah kesediaan para pejabat pemerintah dan DPR/DPRD, untuk meralat kebijakan dan praktik kelembagaan yang keliru itu. Tanpa kesadaran dan pernyataan mengenai kesalahan praktik kelembagaan itu, tidak mungkin ralat itu terjadi.

Bagaimana pengakuan itu diatur? Seharusnya pengaturan itu dilakukan oleh Negara Republik Indonesia dalam bentuk Undang-undang sebagaimana dimaksudkan oleh Pasal 18B ayat 2. Undang-undang yang dimaksudkan ini belum tersedia, masih dalam proses pembuatan. Dewan Perwakilan Rakyat RI mengajukan hak inisiatif untuk pembuatan RUU Pengakuan dan Perlindungan Hak-hak Masyarakat Adat, dan telah menetapkan RUU itu menjadi resmi dalam Rapat Paripurna DPR RI pada tanggal 11 April 2013.[9] Sejak

---

[8] Lebih dari itu, penulis juga peduli dengan status kaum perempuan yang sering kali tidak terlihat, atau diterbelakangkan, baik dalam perjuangan untuk pengakuan atas status masyarakat hukum adat itu, maupun dalam upaya membuat pengakuan itu berwujud nyata. Topik ini memerlukan pembahasan tersendiri. Karya awal mengenai hal ini lihat Siscawati dan Mahaningtyas (2012).

[9] RUU Pengakuan dan Perlindungan Hak Masyarakat Hukum Adat ini dapat diunduh di http://www.djpp.kemenkumham.go.id/component/content/article/63-

awal, AMAN adalah pihak pengusul, pengawal dan terus berkampanye untuk RUU Pengakuan dan Perlindungan Hak-hak Masyarakat Adat tersebut.[10]

Bagaimana pengaturannya ketika UU itu belum ada? Amar Putusan MK menyatakan bahwa sepanjang UU yang diperintahkan pasal 18B ayat (2) UUD 1945 belum terbentuk, pengukuhan masyarakat hukum adat ditetapkan melalui peraturan daerah, dan hal ini dapat dibenarkan sepanjang peraturan tersebut menjamin kepastian hukum dan berkeadilan. Hal itu sejalan dengan pasal 67 ayat (2) UU nomor 41/1999 tentang Kehutanan yang menyatakan bahwa:

> Pengukuhan keberadaan dan hapusnya masyarakat hukum adat sebagaimana dimaksud pada ayat (1) ditetapkan dengan Peraturan Daerah.

Lebih lanjut, dengan tetap dikukuhkannya kewenangan pemerintah dalam menentukan status hutan sebagai hutan negara maupun hutan hak (yang di dalamnya terdapat hutan adat), sebagaimana diatur dalam pasal 5 ayat 3 UU no. 41/1999 tentang Kehutanan,[11] maka Menteri Kehutanan menafsirkan bahwa sepanjang belum terdapat Peraturan Daerah termaksud, maka tidak akan ada perubahan status hutan bagi wilayah adat yang berada di dalam hutan negara (SE.1/Menhut-II/2013 tentang Putusan Mahkamah Konstitusi bagian II butir 1). Dengan kata lain,

---

rancangan-peraturan-pemerintah/2453-rancangan-undang-undang-tentang-pengakuan-dan-perlindungan-hak-masyarakat-hukum-adat.html (last accessed on August 16, 2013).

[10] Naskah Akademik versi usulan AMAN dapat diunduh di http://www.aman.or.id/?file_id=38 (last accessed on August 16, 2013). RUU versi usulan AMAN dapat diunduh di http://www.aman.or.id/wp-content/plugins/downloads-manager/upload/RUU%20PPHMA%20versi%20AMAN.pdf (last accessed on August 16, 2013)

[11] Pasal itu berbunyi: "Pemerintah menetapkan status hutan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) ~~dan ayat (2)~~; dan hutan adat ditetapkan sepanjang menurut kenyataannya masyarakat hukum adat yang bersangkutan masih ada dan diakui keberadaannya."

untuk menegaskan kembali, melalui surat edaran itu Menteri Kehutanan bersikap bahwa perubahan status hutan dari wilayah adat tertentu yang berada dalam hutan negara menjadi hutan adat[12] hanya dapat terjadi apabila: (i) pengukuhan keberadaan suatu masyarakat hukum adat tertentu telah ditetapkan oleh suatu peraturan daerah tertentu; (ii) ada permintaan kepada Menteri Kehutanan untuk perubahan status tersebut; dan (iii) Menteri Kehutanan menggunakan kewenangannya untuk menetapkan status hutan tersebut sebagai hutan adat.

Pada titik inilah, penulis menyadari bahwa apa yang pada mulanya ditetapkan sebagai kewajiban konstitusional untuk menempatkan status hutan adat keluar dari hutan negara dan masuk ke dalam hutan hak pada tingkat praktik kelembagaan pemerintahan dapat berubah menjadi kewenangan Menteri Kehutanan untuk menetapkan (atau tidak menetapkan) status itu. Pada hakekatnya, upaya pengakuan atau penyangkalan adalah ekspresi dari kesediaan pengemban kekuasaan negara. Pada titik ini penulis mengingat pada apa yang pernah dituliskan oleh Wignyosoebroto (1998) bahwa:

> Pengakuan oleh negara atas hak-hak atas tanah masyarakat adat (baca: wilayah adat, NFR) pada hakekatnya adalah suatu refleksi kesediaan para pengemban kekuasaan negara untuk mengakui eksistensi masyarakat adat yang otonom, dan kemudian daripada itu juga untuk mengakui hak-hak masyarakat adat itu atas tanah (baca: wilayah adat, NFR) dan segenap sumber daya alam yang ada di atas dan/atau di dalamnya—yang bernilai vital untuk menjamin kelestarian fisik dan nonfisik masyarakat tersebut.

---

[12] Penting untuk diperhatikan bahwa SE.1/Menhut-II/2013 tentang Putusan Mahkamah Konstitusi mengemukakan kategori status hutan yang berbeda dengan kategorisasi yang dibuat Putusan Mahkamah Konstitusi itu. Bagian II Butir c dari Surat Edaran itu menyebutkan bahwa: "Pasal 5 ayat (1), menjadi: "Hutan berdasarkan statusnya terdiri dari: a. hutan negara; b. hutan adat; dan c. hutan hak"; padahal Putusan Mahkamah Konstitusi itu membagi status hutan menjadi dua, yakni: a. hutan negara dan b. hutan hak. Hutan adat termasuk di dalam hutan hak itu. Apa maksud dari Menteri Kehutanan? Dan apa implikasi dari upaya membedakan diri dengan kategorisasi yang dibuat oleh Putusan Mahkamah Konstitusi itu?

Penutup

Putusan MK atas perkara No. 35/2012 itu hadir sebagai suatu kulminasi dari perjuangan organisasi-organisasi gerakan rakyat pedesaan di Indonesia, termasuk AMAN dan para sekutu pendukungnya yang telah bekerja untuk membuat keberadaan masyarakat adat itu dapat dilihat (*visible*), termasuk dengan menguji "konstitusionalitas" kategorisasi hutan adat ke dalam hutan negara dan syarat-syarat penentuan keberadaan masyarakat adat. Menurut penulis, selain mengusung perjuangan untuk keadilan sosial yang berlandaskan konflik-konflik agraria struktural di seantero nusantara, AMAN juga mengusung perjuangan kewarganegaraan yang inklusif, yakni aspirasi untuk mendudukkan rakyat yang hidup dalam kesatuan-kesatuan masyarakat hukum adat dengan status kewarganegaraan yang sejajar dengan subjek hukum lainnya dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia. Kenyataan yang mendasari perjuangan AMAN dan para pendukungnya adalah bahwa rakyat yang hidup dalam kesatuan masyarakat hukum adat mengalami pengalaman-pengalaman pahit dikriminalisasi akibat belum diakui statusnya sebagai warga negara yang sepenuhnya sebagai "penyandang hak", dan subjek hukum atas wilayah adatnya.

Ralat politik agraria yang dilakukan oleh Mahkamah Konstitusi menimbulkan pertanyaan mengenai status dari korban-korban penggusuran dan kriminalisasi akses rakyat atas wilayah adat yang tadinya masuk dalam kategori hutan negara itu. Para pelajar sejarah agraria dan kehutanan Indonesia mengetahui bahwa kriminalisasi akses rakyat atas wilayah adat yang berada di dalam hutan negara merupakan praktik kelembagaan yang "menyejarah" semenjak elite penguasa negara kolonial (dan kemudian negara paska kolonial) menetapkan penguasaan hutan oleh negara (Peluso, 1992, Peluso dan Vandergeest, 2001). Baru-baru ini kita menyaksikan Presiden Susilo Bambang Yudhoyono menyampaikan pidato yang simpatik di *International Workshop on Tropical Forest*, di Jakarta, Kamis, 27 Juni 2013:

> "Recently the Indonesian Constitutional Court has decided that customary forest, or hutan adat, is not part of the state forest zone. This decision marks an important step towards a full recognition of land and resources rights of *adat* community and forest-dependent communities. This will also enable Indonesia's shift toward sustainable growth with equity in its forests and peatlands sector. (I am personally committed to initiating a process that registers and recognizes the collective ownership of adat territories in Indonesia. This is a critical first step in the implementation process of the Constitutional Court's decision.

Seberapa nyata perwujudan dari "komitmen pribadi" Presiden SBY ini untuk mewujud menjadi praktik kelembagaan pemerintah dalam mendaftar dan mengakui kepemilikan kolektif wilayah-wilayah adat ini?

Bagi kaum yang terdiskriminasi, hak untuk memperoleh remisi (baik berupa restitusi, kompensasi, amnesti, atau bentuk lainnya) bukanlah sesuatu yang diterimanya sebagai kebaikan hati dari para pengemban kekuasaan. Semua hak itu "mewujud dan dibentuk dengan dan melalui perjuangan" (Hunt, 1997:325). Lebih lanjut, apa yang akan terjadi dan dihasilkan masih belum bisa dipastikan. Sebagaimana dikemukakan oleh Stuart Hall (2007:280), "(a)pa yang menjadi hasil dari pertarungan antara hubungan-hubungan atau kekuatan-kekuatan yang saling bertanding satu sama lain bukanlah merupakan 'takdir', sudah diketahui sebelumnya, dan dapat diramalkan. Segala sesuatunya bergantung pada praktik sosial, dengan mana pertarungan atau perjuangan tertentu berlangsung".

Terpulang pada pembaca untuk menelusuri lebih jauh bagaimana putusan MK itu secara aktual berpengaruh pada pembentukan berbagai bentuk aksi kolektif baru dari rakyat yang hidup dalam kesatuan-kesatuan masyarakat hukum adat, yang beragam-ragam nama, bentuk dan susunan di berbagai wilayah kepulauan Indonesia yang berbeda-beda secara geografis maupun historis? Bagaimana pula mekanisme kebijakan dan praktik kelembagaan yang secara aktual dijalankan Kementerian Kehutanan dan lembaga-lembaga pemerintahan lainnya dalam upaya menindak-

lanjuti deklarasi pengakuan status masyarakat hukum adat sebagai penyandang hak dan subjek hukum atas wilayah adatnya? Bagaimana berbagai mekanisme aktual yang ditempuh oleh masyarakat hukum adat dalam rangka mengeluarkan wilayah adatnya dari hutan negara? Lalu, bagaimana pula visibilitas, representasi dan partisipasi kelompok-kelompok perempuan dan marjinal lainnya dalam proses-proses gerakan sosial, advokasi perubahan kebijakan, dan pembentukan kembali posisi masyarakat adatnya itu? Seberapa berhasil Kementerian Kehutanan mewujudkan kewajiban konstitusional mengeluarkan hutan adat itu dari hutan negara, atau justru mengelakkan diri daripada kewajiban itu? Semua pertanyaan-pertanyaan empiris ini memerlukan penelitian yang serius dan seksama.

Bandung, 17 Agustus 2013

Lampiran

SURAT EDARAN MENTERI KEHUTANAN REPUBLIK INDONESIA

Yth. : 1. Gubernur di seluruh Indonesia;

2. Bupati/ Walikota di seluruh Indonesia;

3. Kepala Dinas Provinsi, Kabupaten / Kota yang membidangi kehutanan di seluruh Indonesia

SURAT EDARAN

Nomor : SE.1 / Menhut-II/2013

TENTANG

PUTUSAN MAHKAMAH KONSTITUSI

NOMOR 35 /PUU-X/2012 TANGGAL 16 MEI 2013

Sehubungan dengan Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 35 /PUU-X/2012 TANGGAL 16 MEI 2013 terkait dengan pengujian konstitusionalitas Pasal 1 angka 6, Pasal 4 ayat (3), Pasal 5 ayat (1), Pasal 5 ayat (2) dan ayat (3) Undang-Undang Nomor 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan, sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2004, dengan ini disampaikan hal-hal sebagai berikut:

I. Memperhatikan:

1. Amar Putusan Mahkamah Konstitusi:

   a. Kata "Negara" dalam Pasal 1 angka 6 Undang-Undang Nomor 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan, bertentangan dengan Undang-Undang Dasar 1945 dan tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat, sehingga rumusan Pasal 1 angka 6 menjadi: "*Hutan adat adalah hutan yang berada di dalam wilayah masyarakat hukum adat*".

   b. Pasal 4 ayat (3) Undang-Undang Nomor 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan, bertentangan dengan Undang-Undang Dasar 1945 sepanjang tidak dimaknai "*penguasaan hutan oleh negara tetap memperhatikan* hak masyarakat *hukum adat sepanjang masih hidup dan sesuai dengan perkembangan masyarakat dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia yang diatur dalam undang-undang"*.

   c. Pasal 5 ayat (1) Undang-Undang Nomor 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan, bertentangan dengan Undang-Undang Dasar 1945 tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat sepanjang tidak dimaknai "*Hutan negara sebagaimana dimaksud ayat (1) huruf a, tidak termasuk hutan adat*".

   d. Penjelasan Pasal 5 ayat (1) Undang-Undang Nomor 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan, bertentangan dengan Undang-Undang Dasar 1945 dan tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat.

   e. Pasal 5 ayat (2) Undang-Undang Nomor 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan, bertentangan dengan Undang-Undang Dasar 1945 dan tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat.

   f. Prasa "*dan ayat (2)*" dalam Pasal 5 ayat (3) Undang-Undang Nomor 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan, bertentangan dengan Undang-Undang Dasar 1945 dan tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat, sehingga Pasal 5 ayat (3) Undang-Undang Nomor 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan,

menjadi "*Pemerintah menetapkan status hutan sebagaimana dimaksud pada ayat (1), dan hutan adat ditetapkan sepanjang menurut kenyataannya masyarakat hukum adat yang bersangkutan masih ada dan diakui keberadaannya*".

2. Pertimbangan Majelis Mahkamah Konstitusi:

   a. Terhadap frasa "*dan hutan adat ditetapkan sepanjang menurut kenyataannya masyarakat hukum adat yang bersangkutan masih ada dan diakui keberadaanya",* frasa dimaksud sudah tepat dan sejalan dengan Pasal 18B ayat (2) dan Pasal 28I ayat (2) Undang-Undang Dasar 1945.

   b. Apabila dalam perkembangannya masyarakat hukum adat yang bersangkutan tidak ada lagi, maka hak pengelolaan hutan adat dikembalikan kepada Pemerintah, dan status hutan adat pun beralih menjadi hutan negara.

   c. Sepanjang Undang-Undang yang diperintahkan Pasal 18B ayat (2) Undang-Undang Dasar 1945 belum terbentuk, dalam mengisi kekosongan hukum, maka pengukuhan dan hapusannya masyarakat hukum adat ditetapkan dengan Peraturan Daerah, dapat dibenarkan sepanjang peraturan tersebut menjamin kepastian hukum dan berkeadilan.

II. Berdasarkan hal tersebut, maka:

1. Beberapa Pasal dalam Undang-Undang Nomor 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan, sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2004, yaitu:

   a. Pasal 1 angka 6 menjadi: "Hutan adat adalah hutan yang berada di dalam wilayah masyarakat hukum adat".

   b. Pasal 4 ayat (3) menjadi: "Penguasaan hutan oleh negara tetap memperhatikan hak masyarakat hukum adat sepanjang masih hidup dan sesuai dengan perkembangan masyarakat dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia yang diatur dalam undang-undang".

Dengan demikian Pasal 4 ayat (3), diberlakukan terhadap masyarakat hukum adat yang keberadaannya belum ditetapkan dengan Peraturan Daerah (Perda).

c. Pasal 5 ayat (1), menjadi: “Hutan berdasarkan statusnya terdiri dari:

a. hutan negara;

b. hutan adat; dan

c. hutan hak.

d. Penjelasan Pasal 5 ayat (1) alinea kesatu dan kedua “dihapus”

e. Pasal 5 ayat (2) “dihapus”

f. Pasal 5 ayat (3), menjadi: “Pemerintah menetapkan status hutan sebagaimana dimaksud pada ayat (1), dan hutan adat ditetapkan sepanjang menurut kenyataannya masyarakat hukum adat yang bersangkutan masih ada dan diakui keberadaanya”.

Dalam hal ini yang menetapkan status Hutan Adat adalah Menteri Kehutanan, sepanjang keberadaan masyarakat hukum adat telah ditetapkan dengan Peraturan Daerah (Perda) berdasarkan hasil penelitian oleh Tim, sebagaimana dimaksud dalam Pasal 67 dan Penjelasan Pasal 67 Undang-Undang Nomor 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan, yang telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2004.

2. Apabila dalam perkembangannya masyarakat hukum adat yang bersangkutan tidak ada lagi, maka hak pengelolaan hutan adat dikembalikan kepada Pemerintah, dan status hutan adat beralih menjadi hutan negara.

3. Sesuai dengan Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi, sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2011, maka putusan

Mahkamah Konstitusi Nomor 35/PUU-X/2012 mulai berlaku sejak tanggal 16 Mei 2013.

Demikian Surat Edaran ini dibuat untuk dijadikan pedoman.

Ditetapkan di Jakarta

Pada tanggal 16 Juli 2013

MENTERI KEHUTANAN,

Tembusan:

1. Ketua Mahkamah Agung Republik Indonesia;
2. Menteri Koordinator Bidang Politik Hukum dan Keamanan;
3. Menteri Koordinator Bidang Perekonomian;
4. Menteri Dalam Negeri;
5. Jaksa Agung;
6. Kepala Badan Pertanahan Nasional.

MAHKAMAH KONSTITUSI DAN REFORMASI TENURIAL KEHUTANAN*

Yance Arizona**

Pendahuluan

Mahkamah Konstitusi adalah anak kandung reformasi yang sejak didirikan tahun 2003 telah dijadikan oleh banyak pihak untuk memperjuangkan hak-hak konstitusionalnya. Mahkamah Konstitusi juga digunakan sebagai sarana untuk mendorong reformasi hukum, mendobrak kebuntuan karena keberadaan undang-undang yang tidak memihak kepada tujuan dari penguasaan negara atas tanah dan sumber daya alam lainnya untuk dipergunakan bagi sebesar-besar kemakmuran rakyat sebagaimana digariskan dalam Pasal 33 ayat (3) UUD 1945.[1]

Sejak didirikan 10 tahun pada tahun 2003, Mahkamah Konstitusi telah mengabulkan 127 permohonan dari 486 putusan pengujian UU sebanyak 28 perkara pengujian undang-undang merupakan pengujian undang-undang di bidang tanah dan sumber

---

* Bahan dalam diskusi draf buku: Jalan Terjal Reforma Agraria di Sektor Kehutanan, Hotel Padjajaran Suite, Bogor, 16 Agustus 2013.

** Manager Program Hukum dan Masyarakat, Epistema Institute. Pengajar hukum konstitusi dan hukum administrasi pada Program Studi Hukum, President University.

[1] Pasal 33 ayat (3) UUD 1945 berbunyi: Bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat.

daya alam lainnya. Di antara undang-undang di bidang tanah dan sumber daya alam lainnya, UU Kehutanan merupakan undang-undang yang paling sering diuji kepada Mahkamah Konstitusi. Hal ini menunjukkan bahwa ada banyak persoalan konstitusional yang terdapat di dalam UU Kehutanan. Apalagi kalau ditarik dari pembentukannya, UU No. 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan, meskipun dibentuk pada masa awal-awal reformasi, namun ia dibentuk sebelum paket empat kali amandemen UUD 1945 dilakukan (1999-2002). Tidak mengherankan bila ada banyak substansi dari UU Kehutanan yang tidak sejalan dengan konstitusi baru hasil amandemen.

Tabel 1. Frekuensi pengujian undang-undang di bidang sumber daya alam (2003-2013)

No	Kategori	Dikabulkan	Ditolak	Tidak	Jumlah
1	UU Kehutanan	3	2	2	7
2	UU Minerba	4	1	-	5
3	UU Migas	2	0	2	4
4	Ketenagalistrikan	1	1	0	2
5	Lain-lain	3	5	2	10
	Jumlah	13	9	6	28

Dari tujuh putusan Mahkamah Konstitusi dalam pengujian UU Kehutanan, nampak bahwa pihak yang paling banyak tampil di Mahkamah Konstitusi adalah individu masyarakat. Terdapat 81 orang perseorangan warga negara yang menjadi pemohon dalam pengujian UU Kehutanan: 12 pemohon merupakan LSM, 2 pemohon merupakan masyarakat hukum adat, 6 pemohon adalah pengusaha dan 6 pemohon adalah kepala daerah. Kehutanan merupakan pengujian UU Kehutanan yang kualifikasi pemohonnya paling beragam, sebab permohonan pengujian UU Kehutanan diajukan mulai dari individu warga negara yang berprofesi sebagai petani, LSM, kesatuan masyarakat hukum adat, pengusaha sampai dengan kepala daerah.

Tabel 2. Klasifikasi pengujian UU Kehutanan berdasarkan profesi dan jumlah pemohon

No	Kategori Permohonan	Perkara Registrasi	Jumlah dan Klasifikasi Pemohon					Amar Putusan
			Masyarakat	Pengusaha	Kepala Daerah	LSM	Masyarakat Hukum Adat	
1	PerkaraPengujian Konstitusionalitas Pertambangan di Hutan lindung	Perkara No. 003/PUU-III/2005	81	-	-	11	-	Ditolak
		Perkara No. 54/PUU-VIII/2010	-	1	-	-	-	Ditarik kembali
2	Pengujian ketentuan kriminalisasi pengangkutan hasil hutan ilegal dalam UU Kehutanan	Perkara No. 013/PUU-III/2005	-	2	-	-	-	Tidak diterima
3	Pengujian perampasan alat pengakut hasil kejakahan hutan dalam UU Kehutanan	Perkara No.021/PU U-III/2005	-	1	-	-	-	Ditolak
4	Konstitusionalitas pemberian izinpinjam pakai kawasan hutan untuk pertambangan oleh Menteri Kehutanan dan izin pertambangan di kawasan hutan yang dikeluarkan kepala daerah	Perkara No. 72/PU U-VIII/2010	-	-	1	-	-	Ditolak
5	Konstitusionalitas definisi kawasam Hutan	Perkara No. 45/PUU-IX/2011	-	1	5	-	-	Dikabulkan selurunya
6	Kontitusionalitas penguasaan Negara dalam menentukan kawasan hutan	Perkara No. 34/PUU-IX/2011	-	1	-	-	-	Dikabulkan sebagian
7	Konstitusionalitasn Hutan adat dan Masyarakat adat dalam UU Kehutanan	Perkara No 35/PUU-X/2012	-	-	-	1	2	Dikabulkan sebagian
Jumlah pemohon			**81**	**6**	**6**	**12**	**2**	
Total keseluruhan pemohon *Judicial Riview* UU Kehutanan						**107 pemohon**		

Sumber: Yance Arizona dan Ilham Dartias, 2013.

Dari tujuh putusan Mahkamah Konstitusi dalam pengujian UU Kehutanan, tiga di antaranya dikabulkan (sebagian), tiga ditolak dan satu perkara tidak dapat diterima. Selain itu ada satu perkara yang telah didaftarkan kepada Mahkamah Konstitusi, tetapi oleh pemohonnya ditarik kembali.

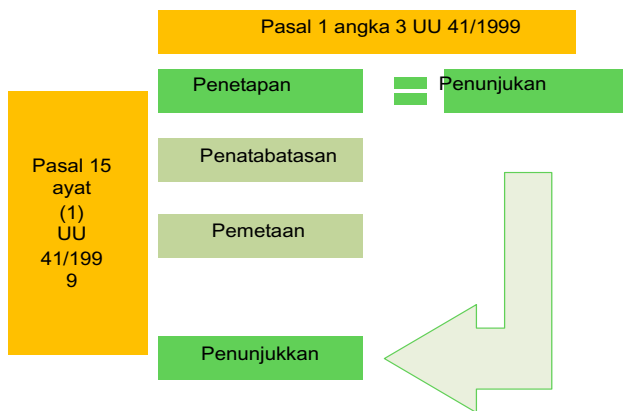
Dari sejumlah putusan itu terdapat beberapa putusan yang punya relevansi dengan reformasi tenurial kehutanan yang substansinya akan dibahas pada makalah ini. Tiga putusan Mahkamah Konstitusi yang paling relevan dikaitkan dengan reformasi tenurial kehutanan adalah: Putusan Perkara No.45/PUU-IX/2011 berkaitan dengan konstitusionalitas pendefinisian kawasan hutan, Putusan Perkara No. 34/PUU—IX/2011 mengenai batasan penguasaan hutan oleh negara terhadap hak-hak atas tanah yang dijadikan sebagai kawasan hutan, dan Putusan Perkara No. 35/PUU-X/2012 mengenai konstitusionalitas hutan adat dan pengakuan bersyarat keberadaan masyarakat hukum adat.

Konstitusionalitas Baru Kawasan Hutan

Lima orang bupati dari Kalimantan Tengah, yaitu (1) Muhammad Mawardi (Bupati Kapuas); (2) Duwel Rawing (Bupati Katingan); (3) H. Zain Alkim (Bupati Barito Timur); (4) H. Ahmad Dirman (Bupati Sukamara); (5) Hambit Bintih (Bupati Gunung Mas); dan seorang pengusaha bernama Akhmad Taufik mengajukan pengujian terhadap Pasal 1 angka 3 UU Kehutanan yang berbunyi: "*Kawasan hutan adalah wilayah tertentu yang ditunjuk dan atau ditetapkan oleh Pemerintah untuk dipertahankan keberadaannya sebagai hutan tetap.*" Para pemohon mempersoalkan frasa "ditunjuk dan atau" dalam Pasal 1 angka 3 UU Kehutanan tersebut.

Tujuh bulan sejak permohonan dengan Nomor Perkara 45/PUU-IX/2011 itu didaftarkan, Mahkamah Konstitusi mengeluarkan putusan yang dibacakan pada 21 Februari 2012. Dalam permohonannya Mahkamah Konstitusi mengabulkan permohonan pemohon sehingga Pasal 1 angka 3 berubah menjadi: "*Kawasan*

hutan adalah wilayah tertentu yang ditetapkan oleh Pemerintah untuk dipertahankan keberadaannya sebagai hutan tetap." Frasa "ditunjuk dan atau" tidak lagi eksis dalam Pasal 1 angka 3 UU Kehutanan.

Dikabulkannya permohonan itu memberikan makna baru bagi kawasan hutan. Selama ini telah terjadi ketidakpastian hukum tentang proses untuk menentukan satu wilayah sebagai kawasan hutan sebab ada pertentangan antara Pasal 1 angka 3 UU Kehutanan yang menentukan bahwa penunjukan maupun penetapan kawasan hutan merupakan dasar untuk menentukan kawasan hutan, dengan Pasal 15 UU Kehutanan yang menempatkan penunjukan kawasan hutan sebagai langkah awal dalam pengukuhan kawasan hutan. Mahkamah Konstitusi melakukan koreksi dengan menentukan bahwa proses yang benar dalam penentuan kawasan hutan adalah mengikuti alur Pasal 15 yang meliputi empat tahapan yaitu: (1) penunjukan; (2) penatabatasan (3) pemetaan; dan (4) penetapan. Dengan demikian, semua penunjukan kawasan hutan yang telah dilakukan oleh Kementerian Kehutanan belum bisa dianggap sah sebagai kawasan hutan sampai dilakukan penetapan kawasan hutan oleh pemerintah.

Gambar 1. Penunjukan sebagai tahap awal pengukuhan kawasan hutan Pemetaan Sumber: Arizona, Yance *et al*. 2012.

Memperhatikan Hak atas Tanah dan Hak Masyarakat Hukum Adat

Dalam Putusan Perkara No. 34/PUU-IX/2011, MK memperkuat pandangannya untuk mengeluarkan hak perseorangan dan hak ulayat dari kawasan hutan. Pemohon dalam Perkara No. 34/PUU-IX/2011 yang merupakan seorang pengusaha di Jambi itu mengajukan permohonan pengujian terhadap Pasal 4 ayat (3) UU Kehutanan yang berbunyi: *"Penguasaan hutan oleh negara tetap memperhatikan hak masyarakat hukum adat, sepanjang kenyataannya masih ada dan diakui keberadaannya, serta tidak bertentangan dengan kepentingan nasional."*

Pemohon menghendaki agar yang diperhatikan dalam penguasaan hutan oleh negara bukan saja hak masyarakat adat, tetapi juga hak-hak atas tanah lainnya yang diakui oleh peraturan perundang-undangan. Dalam hal ini, pemohon mengalami kerugian konstitusional karena penetapan kawasan hutan yang membuat dirinya kehilangan Hak Guna Usaha untuk kegiatan perkebunan.

Mahkamah Konstitusi mengabulkan permohonan tersebut, sehingga MK memberikan makna baru terhadap Pasal 4 ayat (3) UU Kehutanan sehingga berbunyi: Penguasaan hutan oleh negara tetap memperhatikan *hak masyarakat hukum adat, sepanjang kenyataannya masih ada dan diakui keberadaannya, hak masyarakat yang diberikan berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan, serta tidak bertentangan dengan kepentingan nasional"*. Dalam melakukan pengukuhan kawasan hutan, pemerintah wajib menyertakan pendapat masyarakat terlebih dahulu sebagai bentuk fungsi kontrol terhadap Pemerintah untuk memastikan dipenuhinya hak-hak konstitusional warga negara, baik berupa hak milik, hak ulayat, serta hak-hak lain menurut ketentuan peraturan perundang-undangan seperti Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan dan Hak Pakai.

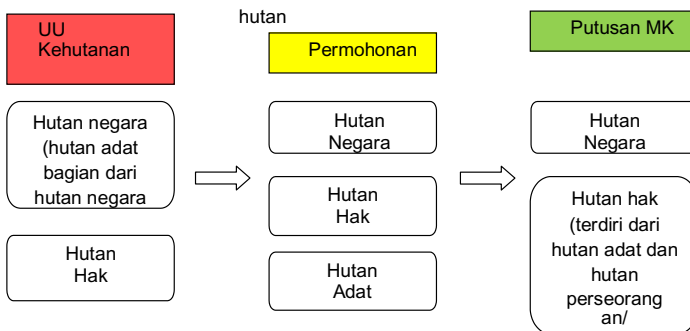
Pemegang Hak atas Tanah adalah Pemegang Hak atas Hutan

Mahkamah Konstitusi dalam Putusan Perkara No. 35/PUU-X/2012 menyatakan bahwa pemegang hak atas tanah juga memegang hak atas hutan sehingga bisa diartikan bahwa masyarakat hukum adat selain memegang hak atas tanah ulayat sekaligus memegang hak atas hutan adat. Perseorangan/badan hukum pemegang hak atas tanah juga memegang hak atas hutan hak. Dengan demikian, keberadaan hutan adat harus didahului dengan adanya tanah ulayat dari masyarakat hukum adat, karena hutan adat berada di atas tanah ulayat.

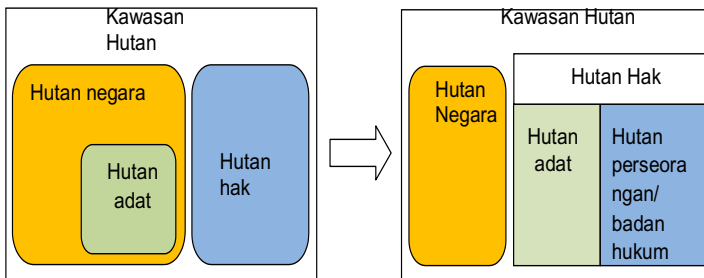
Gambar 2. Hubungan penguasaan hutan dengan status tanah

Implikasinya masyarakat hukum adat memiliki wewenang untuk mengatur peruntukan, fungsi dan pemanfaatan tanah ulayat dan hutan adat yang ada di wilayahnya. Oleh karena itu, kewenangan Kementerian Kehutanan untuk mengatur, menentukan fungsi dan mengawasi peredaran hasil hutan dari hutan adat baru dapat dilaksanakan bila ada penetapan hutan adat. Namun terhadap hutan adat yang telah ditetapkan berdasarkan Surat Keputusan Bupati, seperti Keputusan Bupati Merangin 287 Tahun 2003 tentang Pengukuhan Kawasan Bukit Tapanggang sebagai Hutan Adat Masyarakat Hukum Adat Desa Guguk, telah dapat diterima keberadaannya sebagai hutan adat.

Hutan Adat Bukan Lagi Hutan Negara

Salah satu pokok permohonan dalam Perkara No. 35/PUU-X/2012 adalah mengenai konstitusionalitas keberadaan hutan adat sebagai bagian dari hutan negara. Pasal 1 angka 6 UU Kehutanan menyebutkan bahwa: "*Hutan adat adalah hutan **negara** yang berada dalam wilayah masyarakat hukum adat.*" Selanjutnya Pasal 5 ayat (2) UU Kehutanan menyebutkan bahwa: "*Hutan negara sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf a, dapat berupa hutan adat.*" Berlakunya ketentuan yang menyatakan bahwa hutan adat merupakan bagian dari hutan negara itu telah menimbulkan pengingkaran terhadap keberadaan hutan adat. Ditambah lagi dengan ketidakseriusan dari pemerintah untuk melahirkan kebijakan operasional yang dapat membuat masyarakat hukum adat dapat menikmati hak-hak mereka atas hutan adat.

Gambar 3. Dinamika status hutan

Atas dasar ketentuan yang menyatakan bahwa hutan adat merupakan hutan negara itulah, para pemohon dalam perkara ini mengajukan pengujian kepada Mahkamah Konstitusi. Para pemohon mendalilkan bahwa seharusnya keberadaan hutan adat dijadikan kategori khusus yang berbeda dengan hutan negara dan hutan hak. Namun Mahkamah Konstitusi memiliki pendapat lain yang berbeda dari konstruksi UU Kehutanan dan juga dengan yang

dimohonkan oleh pemohon. Pada intinya Mahkamah Konstitusi melalui putusan itu mengeluarkan hutan adat dari hutan negara, tetapi tidak menjadikan hutan adat sebagai kategori khusus yang berbeda dengan hutan hak, melainkan memasukkan keberadaan hutan adat sebagai salah satu jenis dalam hutan hak sehingga hutan hak selain terdiri dari hutan yang berada di atas tanah perseorangan/badan hukum, juga merupakan hutan yang berada pada wilayah masyarakat hukum adat (Arizona, *et al*., 2013).

Gambar 4. Perubahan status hutan adat setelah Putusan Mahkamah Konstitusi Perkara No. 35/PUU-X/2012

Mahkamah Konstitusi berpendapat bahwa di dalam UU Kehutanan terdapat tiga subjek hukum yang memiliki hubungan hukum dengan hutan, yaitu negara, masyarakat hukum adat dan pemegang hak atas tanah yang di atasnya terdapat hutan. Hubungan hukum atas hutan melekat pula di dalamnya hubungan hukum atas tanah, sehingga tidak dapat dipisahkan antara hak atas tanah dengan hak atas hutan. Di atas tanah negara terdapat hutan negara, di atas tanah hak terdapat hutan hak, dan di atas tanah ulayat terdapat hutan adat.

PUTUSAN MK NO.35/PUU-X/2012: MENGGESER CORAK NEGARA HUKUM INDONESIA*

Rikardo Simarmata**

Pendahuluan

Pemahaman dominan atas putusan MK No. 35/PUU-X/2012 memandang bahwa kontrol negara dibatasi atau bahkan ditiadakan atas hutan adat. Dalam perspektif tenurial, hal tersebut sekaligus bermakna bahwa negara tidak lagi bisa menentukan siapa yang boleh memanfaatkan sumber daya apa di kawasan hutan adat. Sebagai pernyataan hukum yang belum bersifat operasional, sejumlah elemen masyarakat sipil sedang berpikir keras bagaimana menjadikan putusan Mahkamah Konstitusi (selanjutnya disebut Mahkamah) tersebut memberi dampak atau efek pada masyarakat adat, terutama yang selama ini menjadi korban dari pemberlakukan ketentuan yang mengatakan hutan adat bagian dari hutan negara. Tindakan-tindakan yang berusaha membuat putusan tersebut mendatangkan efek, mulai dari yang bersifat legal sampai ekstra legal. Tindakan-tindakan yang berada dalam ranah legal pada pokoknya mendorong bergeraknya (administrasi) implementasi hukum. Termasuk di dalam administrasi implementasi tersebut adalah pembuatan peraturan pelaksana atau peraturan administratif.

---

* Disampaikan dalam 'FGD Keputusan MK 35 tahun 2012 dan Implikasinya dalam Pengelolaan Kehutanan di Provinsi Kalimantan Timur', The Asia Foundation & Prakarsa Borneo, Balikpapan, 8 Juli 2013.

** Anggota Perkumpulan HUMA dan pengajar pada Fakultas Hukum Universitas Gadjah Mada.

Tulisan ini mencoba menggali perspektif lain untuk memahami putusan MK tersebut, yaitu membawanya ke dalam diskusi mengenai ide konstitusionalisme. Sebagian ide konstitusionalisme tercakup dalam diskusi mengenai konsep negara hukum. Istilah 'negara hukum' dalam hal ini dipakai untuk merujuk pada istilah '*rule of law*', bukan pada '*rechtstaat*' (*law state*). Bila merujuk pada pertimbangan-pertimbangan hakim, putusan MK No. 35/ PUU-X/2012 sangat berkaitan dengan ide atau konsep negara hukum karena berorientasi untuk membatasi kekuasaan negara atas warga negara dalam hal ini kelompok masyarakat adat. Secara yuridis keterkaitan tersebut berasal dari pasal-pasal rujuk dalam UUD 1945 yang dirujuk, di mana sebagian dari pasal tersebut menyangkut elemen formal dan substantif negara hukum.

Dalam kaitan dengan mengangkat ide atau konsep negara hukum, putusan MK No. 35/PUU-X/2012 sebenarnya merupakan lanjutan dari kecenderungan MK membatasi kekuasaan negara atas warga negara. Dua putusan sebelumnya yang bernada serupa adalah putusan MK No. 34/PUU-IX/2011 dan putusan No. 45/ PUU-IX/2011. Selain mengangkat ide negara hukum dalam arti luas, ketiga putusan tersebut pada saat bersamaan berusaha menggeser negara hukum Indonesia dari yang bercorak formal ke substantif. Tulisan ini akan melihat secara sekilas bagaimana ide negara hukum mengemuka dalam putusan tersebut. Bagian terakhir tulisan ini menganalisis implikasi pada tataran implementasi dike-mukakannya ide negara hukum dalam putusan-putusan tersebut.

Konsep Negara Hukum

Konsep negara hukum sejatinya adalah pemikiran mengenai moral politik. Pemikiran ini mendalilkan bahwa kekuasaan (politik) harus dibatasi agar tidak digunakan secara sewenang-wenang atau semena-mena sehingga menyebabkan terlanggarnya hak-hak asasi warga negara tertentu. Karena kekuasaan yang bisa menyebabkan dilanggarnya hak-hak dasar warga negara tidak hanya yang berada dalam genggaman negara namun juga pada kelompok sipil tertentu,

maka pembatasan tersebut juga berlaku bagi elemen atau aktor-aktor non negara. Aturan main untuk melakukan pembatasan kekuasaan tersebut dinyatakan dalam aturan yang bernama hukum. Ide yang menjadikan aturan hukum sebagai pengikat atau rujukan ini dilawankan dengan ide yang menjadikan perkataan atau titah penguasa sebagai penentu (*rule by men*).

Dari segi elemen, negara hukum dibagi ke dalam elemen formal atau prosedural dan elemen substantif. Elemen formal mencakup di antaranya: (i) tindakan negara tunduk pada hukum; (ii) aturan hukum jelas dan pasti, (iii) demokrasi, dan (iv) independensi peradilan. Adapun elemen substantif biasanya dihubungkan dengan perlindungan hak-hak asasi manusia, keadilan dan moral. Sebuah negara tetap dapat mengklaim diri sebagai negara hukum sekalipun hanya memiliki elemen formal seperti yang sering dilakukan oleh negara-negara otoriter. Negara semacam ini biasanya dikatakan sebagai penganut negara hukum dalam arti sempit yaitu negara didasarkan pada hukum (*rule by law*). Dalam negara semacam ini, pemerintah dapat menjelaskan bahwa semua tindakannya didasarkan pada aturan hukum yang berlaku. Akan tetapi aturan hukum yang berlaku tersebut tidak melindungi hak asasi warga negara atau tidak mengandung prinsip keadilan dan moral.

Putusan Mahkamah Konstitusi

Pada putusan MK bernomor 45/PUU-IX/2011, para Pemohon menguji konstitusionalitas Pasal 1(3) UU No. 41/1999 yang dinyatakan bertentangan dengan Pasal 27(1), Pasal 28D(1), Pasal 28F, dan Pasal 28I(1&2) UUD 1945. Mahkamah Konstitusi mengabulkan permohonan para Pemohon untuk seluruhnya. Bila disarikan, argumen dasar Mahkamah untuk menyatakan Pasal 1(3) bertentangan dengan UUD 1945 bahwa tahapan *penunjukan* dalam *pengukuhan hutan* dapat membahayakan hajat hidup orang banyak karena dilakukan dengan cara tidak menyertakan pemangku kepentingan yang memiliki hak-hak perorangan dan kolektif.

Tindakan *pununjukan* yang demikian dapat dikatakan sebagai tindakan otoriter dan hanya berlandaskan pada kewenangan diskresi.

Pada Putusan MK No. 34/PUU-IX/2011, para pemohon berargumen bahwa Pasal 4(2&3) UUK bertentangan dengan Pasal 28A, Pasal 28D ayat (1), Pasal 28G ayat (1) dan Pasal 28H ayat (4) UUD 1945. Atas permohonan pemohon, Mahkamah mengabulkannya untuk sebagian. Dengan merujuk kembali pendapatnya pada putusan No. 32/PUU-VIII/2010 dan No. 45/PUU-IX/2011, Mahkamah menegaskan ulang bahwa penetapan suatu kawasan hutan maupun perkebunan perlu melibatkan masyarakat dalam rangka memenuhi hak-hak konstitusional masyarakat seperti hak untuk bekerja, hak atas lingkungan yang baik dan sehat, hak untuk bertempat tinggal dan mempunyai hak milik pribadi. Pelibatan tersebut pada akhirnya akan memungkinkan pemerintah untuk memperhatikan hak-hak masyarakat adat dan hak atas tanah masyarakat yang diberikan berdasarkan peraturan perundangan.

Adapun pada putusannya bernomor 35/PUU-X/2012, MK mengabulkan permohonan para pemohon untuk sebagian. Para pemohon berargumen bahwa Pasal 1 Angka 6, Pasal 4 Ayat (3), Pasal 5 Ayat (1), Ayat (2), Ayat (3), dan Ayat (4), serta Pasal 67 Ayat (1), Ayat (2), dan Ayat (3) UU No. 41/1999 bertentangan dengan Pasal 1 Ayat (3), Pasal 18B Ayat (2), Pasal 28C Ayat (1), Pasal 28D Ayat (1), Pasal 28G Ayat (1), Pasal 28I Ayat (3), dan Pasal 33 Ayat (3) UUD 1945.

Pengeluaran hutan adat dari hutan negara didasarkan pada pemikiran bahwa konstitusi mengamanatkan negara untuk menyediakan kesejahteraan umum dan keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia. Rakyat Indonesia yang dimaksud terdiri dari berbagai kelompok dan golongan, termasuk kelompok masyarakat adat. Dengan merujuk Pasal 18B(2) UUD 1945, Mahkamah beranggapan bahwa sama dengan kelompok atau golongan lain Rakyat Indonesia, masyarakat adat adalah subjek hukum dan dengan demikian merupakan penyandang hak. Konsekuensi status masyarakat adat sebagai subjek hukum bahwa masyarakat adat

juga harus diperhatikan dalam kebijakan pendistribusian sumber daya alam.

Dalam kaitan dengan pendistribusian tersebut, Mahkamah menyinggung putusannya bernomor 3/PUU-VIII/2010 mengenai permohonan uji materil UU No. 27/2009 tentang Pengelolaan Pesisir dan Pulau-pulau Kecil. Pada putusan tersebut Mahkamah mengatakan bahwa yang menjadi ukuran utama bagi negara untuk menentukan pengurusan, pengaturan atau pengelolaan atas bumi, air, dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya adalah '*dipergunakan sebesar-besarnya untuk kemakmuran rakyat*'. Selanjutnya dalam putusan tersebut Mahkamah menentukan 4 tolak ukur untuk memeriksa 'dipergunakan sebesar-besarnya untuk kemakmuran rakyat', yaitu: (i) kemanfaatan sumber daya alam bagi rakyat, (ii) tingkat pemerataan manfaat sumber daya alam bagi rakyat, (iii) tingkat partisipasi rakyat dalam menentukan manfaat sumber daya alam, serta (iv) penghormatan terhadap hak rakyat secara turun temurun dalam memanfaatkan sumber daya alam.

Dalam putusannya bernomor 35/PUU-X/2012, Mahkamah menganggap bahwa UU Kehutanan tidak memiliki semangat konstitusional seperti yang disebutkan di atas. Menurut Mahkamah UU Kehutanan mendiskriminasi masyarakat adat ketika mengatur mengenai pengurusan, pengaturan atau pengelolaan sumber daya hutan. UU Kehutanan mengatur secara jelas hak atas tanah dan hutan kepunyaan negara dan perorangan namun tidak mengatur secara jelas hak atas tanah dan hutan masyarakat adat. Akibatnya masyarakat adat kehilangan hak-hak dasarnya atas sumber daya hutan termasuk hak-hak tradisionalnya. Akibat lainnya dari ketentuan yang tidak jelas tersebut bahwa masyarakat adat tidak bisa mendapatkan kepastian hukum dengan demikian tidak bisa mendapatkan keadilan. Dalam hal ini Mahkamah secara implisit setuju dengan argumen para pemohon yang mendalilkan bahwa dengan dimasukkan sebagai bagian dari hutan negara maka negara dapat memberikan hak atau izin kepada pihak lain pada wilayah atau hutan adat masyarakat adat tanpa persetujuan masyarakat adat.

Pasca pengeluaran hutan adat dari hutan negara, Mahkamah mengkonstruksi hubungan antara hutan adat dengan pemerintah atau dengan kata lain kewenangan pemerintah atas hutan adat. Mahkamah mengumpamakan hubungan tersebut dengan hubungan hak perorangan dengan hak bersama (hak ulayat) dalam masyarakat adat. Hak masyarakat adat atas hutan akan menipis atau bahkan menghilang apabila masyarakat adat dalam perkembangannya menghilang. Dalam keadaan demikian, hak pengelolaan atas hutan adat kembali kepada pemerintah. Dengan demikian kewenangan pemerintah atas hutan adat bersifat terbatas. Kewenangan pemerintah atas hutan adat selanjutnya hanya bersifat publik dan dengan demikian tidak bisa berperilaku sebagai pemilik hak.

Menyimak intisari ketiga putusan MK di atas dapat dikatakan bahwa Mahkamah sedang mengoreksi kekuasaan legislatif atas ratusan juta hektar kawasan hutan yang telah berusia lebih kurang 30 tahun. Mahkamah melihat bahwa kekuasaan tersebut, sekalipun secara formal memiliki dasar hukum, namun memiliki masalah secara substantif. Hal substantif yang dimaksud oleh Mahkamah adalah hak-hak dasar perorangan dan kelompok. Dampak dari pengingkaran hal substantif tersebut adalah negara tidak menghadirkan secara nyata tujuan bernegara pada kelompok masyarakat adat seperti kesejahteraan umum dan keadilan.

Bila disimak lebih cermat dari perspektif ide atau konsep negara hukum, koreksi sekaligus pembatasan lembaga peradilan (baca: Mahkamah Konstitusi) dalam ketiga putusan tersebut pada kekuasaan legislatif dilakukan, baik melalui elemen formal maupun substantif negara hukum. Putusan pertama dan kedua menekankan soal mutlaknya peranserta masyarakat dalam pengukuhan kawasan hutan. Dalam hal ini Mahkamah menyinggung indikator demokrasi dari elemen formal negara hukum. Indikator demokrasi secara esensial mengharuskan adanya konsensus antara pengelola negara/pemerintah dengan publik dalam pembuatan aturan hukum dan kebijakan. Mahkamah berpikir bahwa tidak disertakannya perorangan dan kelompok yang memiliki hak dalam pengukuhan

kawasan hutan telah menyebabkan pemerintah tidak menghormati hak-hak tersebut dan tidak bisa mencegah dampak buruk dari pengukuhan kawasan hutan.

Pada putusan ketiga, Mahkamah menyinggung mengenai ketidakjelasan pada hak masyarakat adat atas tanah dan hutan yang pada akhirnya mendatangkan ketidakpastian hukum kepada masyarakat adat. Dalam hal ini Mahkamah menyinggung mengenai indikator Aturan Hukum Jelas dan Pasti dari elemen formal negara hukum. Esensi indikator ini adalah bahwa aturan hukum yang berlaku harus berlaku umum, jelas, konsisten dan bisa diprediksi. Dampak yang ditimbulkan bila suatu sistem hukum alpa dengan indikator tersebut adalah ketidakpastian dan ketidaksetaraan (baca: diskriminasi).

Terlepas dari dua indikator elemen formal negara hukum yang disinggung dalam ketiga putusan tersebut, Mahkamah sebenarnya lebih menaruh perhatian pada elemen substantif negara hukum dalam ketiga putusan tersebut. Pada kasus pertama dan kedua, Mahkamah tidak memungkiri bahwa aturan hukum mengenai pengukuhan kawasan hutan telah tersedia. Namun, Mahkamah melihat bahwa substansi aturan hukum tersebut bermasalah karena memungkinkan perorangan dan kelompok (termasuk masyarakat adat) kehilangan hak-hak konstitusionalnya. Pada kasus ketiga, Mahkamah mengulangi argumen yang sama dan menambahkan ketidakadilan yang dialami oleh masyarakat adat akibat perlakuan tidak setara dengan subjek hukum yang lain.

Diangkatnya elemen substantif dalam ketiga putusan di atas menyebabkan corak negara hukum dalam pengurusan, pengaturan dan pengelolaan sumber daya hutan tidak lagi didominasi elemen formal. Ketentuan-ketentuan baru yang lahir dari ketiga putusan tersebut menyuntikkan kandungan elemen substantif pada UU Kehutanan. Apa implikasi dari kehadiran elemen substantif tersebut pada administrasi (implementasi) hukum UU Kehutanan?

Implikasi pada Implementasi

Administrasi (implementasi) hukum yang dimaksudkan di sini tidak hanya yang dilakukan oleh pengelola pemerintah tetapi juga oleh masyarakat adat. Elemen substantif yang disuntikkan Mahkamah ke dalam UU Kehutanan tidak hanya untuk diimplementasikan oleh pemerintah melainkan juga oleh masyarakat adat. Hal itu terjadi karena masyarakat adat adalah institusi yang menyelenggarakan pengaturan (*self-governing community*) yang menjalankan kewenangan publik. Dalam kedudukannya yang demikian, dalam institusi masyarakat terdapat otoritas yang diberi kekuasaan menjalankan pengaturan. Secara normatif, otoritas tersebut tentu saja harus tunduk pada kaidah-kaidah negara hukum agar tidak mendatangkan tindakan semena-mena pada anggota masyarakat adat.

Harus diakui bahwa putusan MK No. 35/PUU-X/2012, dari kaca mata doktrinal memang masih menyisakan sejumlah ketidakjelasan atau kekaburan. Misalnya mengenai prosedur penetapan hutan adat, hak atas tanah atas hutan adat dan kewenangan pemerintah atas hutan adat. Adalah tugas lembaga pembuat legislasi dan regulasi yang harus memperjelas kekaburan tersebut. Terlepas dari kekaburan-kekaburan tersebut putusan MK No. 35/PUU-X/2012 menghendaki lembaga pembuat dan pelaksana undang-undang meninggalkan faham paternalisme dan proteksionisme terhadap masyarakat adat. Kedua faham tersebut memiliki pandangan dasar yang sama yaitu memperlakukan masyarakat adat sebagai kelompok terbelakang yang tidak berstatus sebagai pemangku hak dalam faham liberalisme. Dengan menyatakan masyarakat adat sebagai penyandang hak, putusan MK tersebut secara persis menolak kedua paham tersebut dan sekaligus memberikan predikat kepada masyarakat adat sebagai entitas yang memiliki otonomi. Pengakuan tersebut sekaligus menolak doktrin hukum yang menghendaki sumber daya masyarakat adat dimasukkan ke dalam sumber daya negara sebagai konsekuensi dari konsep hak menguasai negara.

Seperti sudah disebutkan di atas putusan MK No. 35/PUU-X/2012 memberikan kewenangan kepada masyarakat adat untuk mempraktikkan kewenangan publiknya di atas hutan adat. Peran semacam itu menghendaki ada otoritas dalam masyarakat adat yang menjalankan kekuasaan. Pemberian kewenangan publik pada masyarakat adat sekaligus juga berisi tanggung jawab untuk menjalankan 'pemerintahan adat' yang bersesuaian dengan ide atau konsep negara hukum. Dengan kata lain, dalam menjalankan kekuasaan, otoritas publik dalam masyarakat adat juga harus menerapkan semangat konstitusionalisme. Tentu saja tidak mudah untuk mewujudkan hal tersebut mengingat ide negara hukum tidak selalu bersesuaian dengan ide berorganisasi politik menurut masyarakat adat. Elemen-elemen paternalistik dan kecenderungan melakukan eksklusifisme merupakan dua hal yang sangat tidak bersesuaian dengan ide negara hukum yang menolak pemusatan kekuasaan, aturan berbasis status atau orang dan ketidaksetaraan.

Potensi ketidaksesuaian antara ide negara hukum dengan ide berorganisasi politik menurut masyarakat adat tidak selalu harus dilihat sebagai sesuatu yang antagonistik. Kajian-kajian politik dan antropologi kontemporer sudah mulai menjelaskan budaya politik paternalistik bukan dengan cara menilainya melainkan memahaminya. Hasilnya adalah sebuah pandangan awal bahwa budaya paternalistik bukan penyakit bagi ide negara hukum atau modernisasi melainkan sesuatu yang bisa diresepsi di dalamnya. Pandangan awal semacam ini masih perlu dijelaskan lebih terurai dan dicarikan contoh-contoh nyatanya dalam praktik. Dengan demikian, aplikasi ide negara hukum dalam mengakui status hukum masyarakat adat dan hutan adat tidak akan bertentangan dengan cara masyarakat adat menyelenggarakan kewenangan publik.

MERAJUT KEMBALI EKSISTENSI MASYARAKAT ADAT: CATATAN KECIL DARI TELUK BRUYADORI-PAPUA

Henry Silka Innah*

Pendahuluan

'Tanah Papua' -wilayah paling timur dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI), dihuni oleh beragam kelompok etnis asli Papua. Lewis (2009) mengungkapkan bahwa jumlah bahasa di Papua adalah 276. Angka ini memastikan bahwa paling tidak, lebih dari 270 suku (baca: kelompok masyarakat adat), masih eksis di Tanah Papua dengan keragaman budayanya masing-masing. Suku-suku ini menyebar menempati ekosistem pantai hingga dataran tinggi, yang menambahlengkapkan salah satu wilayah dengan formasi ekosistem terlengkap di dunia ini.

Lahan atau tanah, merupakan 'mama' atau ibu kandung bagi masyarakat asli Papua. Konsep lahan juga mencakup sumber daya yang terkandung di dalam dan di atas tanah. Dengan demikian, apabila diterjemahkan lebih detil, maka lahan kemudian mencakup hutan, tanah pertanian, penggembalaan, perairan, tambang dan mineral, dan dapat menjadi sumber untuk penghidupan masyarakat.

Pasca Keputusan Mahkamah Konstitusi nomor MK 35/PUU-X/2012,[1] keberadaan hutan adat akhirnya diakui dan mesti

* Sekretariat Badan Litbang Kehutanan

[1] http://www.forestpeoples.org/sites/fpp/files/news/2013/05/putusan_sidang_35%20PUU%202012-Kehutanan-telah%20ucap%2016%20Mei%202013.pdf

dikeluarkan dari hutan negara. Keputusan MK ini telah membuahkan banyak pekerjaan rumah, yang berarah pada pengakuan hak masyarakat adat, tidak terkecuali yang ada di Tanah Papua. Keputusan MK juga telah menghapuskan hak negara atas kawasan hutan adat, yang sesungguhnya merupakan *counter* atas hegemoni melalui UU 41/1999 tentang Kehutanan. Sebenarnya-secara hukum, hak masyarakat adat di Papua atas lahan dan hutannya telah diakui dan dieksplisitkan dengan tegas melalui UU 21/2001 tentang Otonomi Khusus bagi Provinsi Papua. Di dalam suasana penyempurnaan regulasi dan kebijakan tentang hak masyarakat adat, pertanyaan penting kemudian muncul, bagaimana seyogyanya lahan dan atau hutan masyarakat adat diakui, dan bila dianggap berbenturan dengan aturan legal formal yang ada, bagaimana proses harmonisasinya? Tulisan ini akan menyinggung contoh kasus yang dapat dirujuk dalam proses manajemen harmonisasi dimaksud.

Memastikan Episentrum

Penulis selanjutnya ingin membawa kita menukik langsung pada inti persoalan. Masih eksiskah kelembagaan masyarakat adat? Jika jawabannya: "diperlukan terlebih dahulu penelusuran dan pembuktian ilmiah", maka kita akan mengambil langkah yang relatif lebih panjang, dibandingkan jika dijawab: "kita memiliki keyakinan awal bahwa kelembagaan masyarakat adat masih eksis hingga kini". Dalam Lokakarya Land Tenure dan Hutan Papua tahun 2009[2], ditegaskan kembali oleh AMAN[3] bahwa Masyarakat Adat adalah:

> Sekelompok masyarakat yang hidup berdasarkan asal usul leluhur dalam suatu wilayah geografis tertentu, memiliki sistem nilai dan sosial budaya yang khas, berdaulat atas tanah dan kekayaan alamnya serta mengatur dan mengurus keberlanjutan kehidupannya dengan hukum dan kelembagaan adat

---

[2] http://mrpapua.wordpress.com/2009/11/11/kelompok-kerja-adat-mrp-lokakarya-land-tenure-dan-hutan-papua-hotel-sentani-indah-17-18-juli-2009/ accessed 5 September 2011

[3] Aliansi Masyarakat Adat Nusantara.

Berdasarkan kondisi ekosistem yang ada, melalui Forum Kerjasama Lembaga Swadaya Masyarakat Papua, telah ditetapkan 7 Wilayah Adat Papua antara lain:

Wilayah I Mamta meliputi pantai utara.

Wilayah II Saireri meliputi wilayah kepulauan di bagian utara dan daratan tengah.

Wilayah III Domberay meliputi Kepala Burung.

Wilayah IV Bomberay meliputi sebagian Kepala Burung dan Bagian Barat.

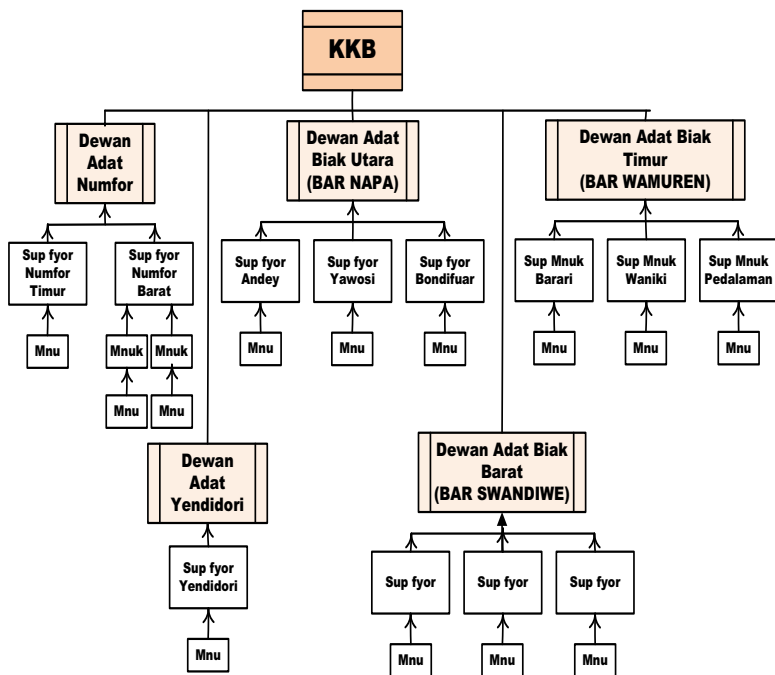
Wilayah V La-Pago meliputi Pegunungan Tengah Bagian Timur.

Wilayah VI Me-Pago meliputi Pegunungan Tengah sampai wilayah Enarotali.

Wilayah VII Ha-Anim meliputi bagian selatan (Gambar 1).

Gambar 1. Wilayah adat Papua

Tujuh Wilayah Adat ini menarik, namun masih bersifat global dan akan lebih menarik apabila kita berupaya untuk mendarat pada “landasan” di mana setiap kelompok masyarakat adat dengan kelembagaannya masing-masing, semisal merujuk pada kategorisasi Lewis (2009).

Penulis mulai dari etnis Biyak yang bermukim di Kabupaten Biak–Numfor dan Kabupaten Supiori. Pada wilayah ini ada Dewan Adat Biak (Kankain-Kakara Biak/KKB) yang berkedudukan di kota Biak, merupakan representasi dari eksistensi masyarakat adat Biak secara keseluruhan. Secara tegas, KKB ada untuk mengawal hak dasar masyarakat adat Papua secara umum dan masyarakat Biak secara khusus (stuktur lihat Gambar 2).

Gambar 2. Struktur pemerintahan adat yang eksis di Biak

Wilayah pemerintahan adat terkecil di Biak adalah mnu/ kampung. Di tiap wilayah (Numfor dan Biak), beberapa mnu berada dalam suatu lembaga sup fyor atau sup Mnuk, yang mana sub fyor/ sub Mnuk ini berfungsi sebagai tempat penyelesaian persengketaan apabila di tingkat mnu tidak mampu lagi di selesaikan. Pimpinan (*mananwir*) Sup fyor dan Bar, biasanya dipilih dari mananwir (kepala) mnu yang dianggap mampu oleh masyarakat atau

beberapa mananwir mnu. Kemampuan menguasai adat setempat adalah syarat utama dari penentuan menjadi mananwir sup fyor (Sumiarni *et al.,* 2008).

Di dalam wilayah pemerintahan mnu terdapat beberapa keret utama yang mendiami wilayah mnu dimaksud. Keret-keret ini biasanya terdiri dari keret kecil (sim) yang biasa diibaratkan dengan buah jeruk yang memiliki ruas/ruangan masing-masing. Pada waktu lalu, dengan adanya rumah adat Biak (Runsram), maka akan jelas terlihat bahwa di setiap kamar rumah tersebut terdapat sub keret yang merupakan keluarga-keluarga hasil ikatan perkawinan dengan keret lainnya. Keret memilki wilayah/lahan untuk dikelola bersama seluruh anggota keluarganya.

Pada waktu lampau, keret-keret utama memiliki wilayah teritorial yang cukup luas, namun seiring dengan perkembangan penduduk dan kebutuhan lahan maka pembagian-pembagian lahan kepada anggota keluarga merupakan hal yang tidak dapat dihindari. Bahkan, potensi pendudukan lahan oleh keret lain dengan berbagai alasan kerap terjadi, sehingga tidak jarang menimbulkan konflik. Saat ini, beberapa keret harus memperjelas eksistensi mereka pada lahan-lahan tertentu dengan pemancangan papan nama batas hak ulayat. Bagian ini kemudian memperjelas gambaran bahwa kelembagaan masyarakat adat terkecil di Biak-Numfor yang berperan penting dalam distribusi dan pemanfaatan lahan adalah kelompok keret. Selanjutnya adalah memastikan siapa saja yang ditunjuk oleh anggota kelompok keret sebagai pemimpin kelompok. Istilah lokal ialah *mananwir/manseren*. Komunikasi dengan keret memiliki legitimasi ketika dilakukan dengan pemimpin-pemimpin keret (Innah *et al.*, 2013).

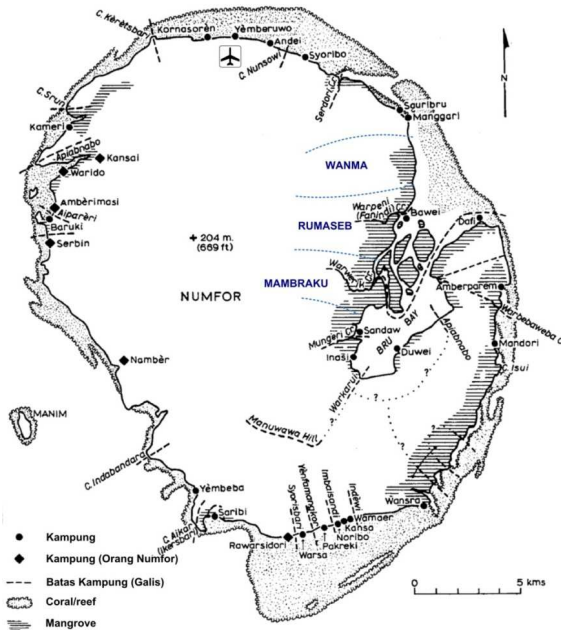
Penjelasan tentang struktur agraria yang ada sampai saat ini senantiasa bersumber pada publikasi antropolog K.W. Galis (lihat Galis, 1970). Tulisan Galis senantiasa/masih dirujuk juga oleh para antropolog hingga saat ini (lihat Mansoben, 2003; Roembiak, 2002).

Cerita yang *Legitimate*

Menelusuri kelompok masyarakat adat dan wilayah teritorinya hanya dapat dilakukan dengan baik ketika memperoleh informasi langsung dari kelompok masyarakat adat sendiri. Oleh karena itu, ceritera para tokoh adat atau pemimpin-pemimpin lokal yang representatif mesti dirangkai untuk menemukenali struktur kelembagaan dan wilayah teritori, di samping kunjungan lapangan yang tidak dapat dianggap sepele.

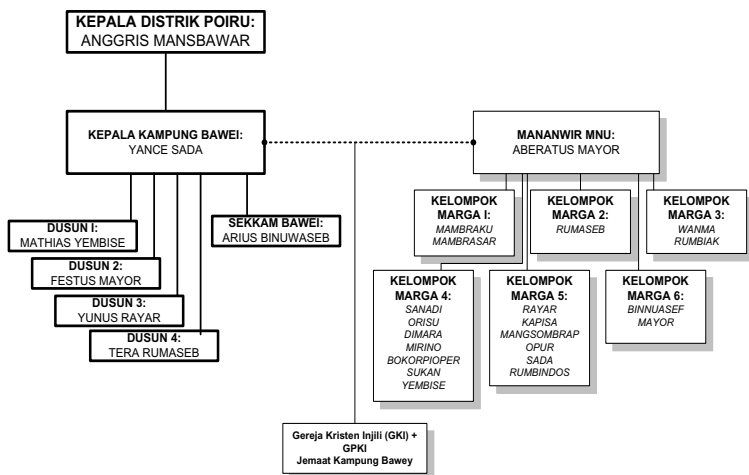
Sebagai contoh kasus, dalam suatu kunjungan penelitian ke wilayah Teluk Bruyadori–Pulau Numfor, di tengah pelaksanaan *Focus Group Discussion* terungkap bahwa berdirinya kampung Bawey melalui proses sejarah panjang. Kampung Bawei pada awalnya dimiliki oleh tiga marga besar yaitu Mambraku-Mambrasar, Rumaseb, dan Wanma yang merupakan orang Byak. Sebelumnya, Kampung Bawei lama ditemukan oleh Mambrasar yang merupakan orang asli di Pulau Biak. Keluarga Mambrasar menyeberangi laut dan berlayar ke Pulau Numfor, dan tiba pertama kali di wilayah Yemberuwo (saat ini merupakan lokasi Bandara Pulau Numfor-Biak). Karena berselisih dengan penduduk yang lebih dahulu mendiami daerah Yemberuwo, Keluarga Mambrasar kemudian pindah ke daerah di sebelah timur yang disebut Andei. Wilayah Andei telah lebih dahulu didiami oleh Marga Baransano.

Karena ada sedikit perselisihan, keluarga Mambrasar kemudian berpindah ke Syoribo (sebelah barat Andei). Pada saat kaum keluarga Mambrasar memasuki hutan sekitar Syoribo untuk berladang, Mambrasar memutuskan untuk mendayung perahu ke daerah timur hingga selatan hingga menjumpai teluk yang sangat indah. Setelah mengintari teluk tersebut (Teluk Bruyadori), Mambrasar melihat melimpahnya buah aibon (*Bruguiera* sp.) yang juga merupakan makanan orang Biak di sekitar teluk. Mambrasar kemudian menemukan lokasi (Kampung Lama Bawei) sebagai tempat yang sangat cocok bagi keluarga Mambrasar untuk bermukim. Keluarga Mambrasar berhasil menempati lokasi dimaksud dan terhindar dari musibah kelaparan yang melanda

Pulau Numfor pada masa tersebut. Dari Bawei, keluarga-keluarga Mambrasar menyebar dan menempati beberapa tempat yang saat ini telah menjadi kampung-kampung di sekitar Teluk Bruyadori.

Gambar 3. Marga sekitar Kampung Bawei Pulau Numfor–Biak (dimodifikasi dari Galis, 1970)

Karena wilayah Kampung Lama semakin padat dengan penduduk, diputuskan untuk pindah ke sebelah daratan (Kampung Bawei Baru) walaupun beberapa rumah berlabuh dan bekas-bekas rumah masih jelas terlihat. Seiring dengan perkembangan penduduk dan pemekaran Distrik, Kampung Bawei memperoleh kesempatan untuk menikmati kegiatan pembangunan sarana pemukiman melalui program-program Rencana Strategis Pembangunan Kampung (RESPEK).

Menurut adat, batas Kampung Bawei sebagai berikut: sebelah utara Kampung Manggari (aliran sungai dengan *kamumi* (mata air); sebelah timur Kampung Dafi; sebelah selatan Kampung Sandaw (aliran sungai dengan *kamumi* (mata air) sebagai batas alam); sebelah Barat Numfor Barat (pertengahan Pulau Numfor/titik tertinggi). Secara administratif, Kampung Bawei resmi dibentuk seiring dengan pemekaran 3 kecamatan Baru di wilayah Distrik Numfor Timur yaitu Dikstrik Poiru, Distrik Bruyadori, dan Distrik Orkeri pada tanggal 5 Maret 2009 (lihat BPS, 2010).

Struktur pemerintahan apabila disandingkan dengan struktur pemerintahan adat menunjukkan terjadinya komunikasi intens antara para pejabat kepala kampung. Pihak gereja tidak terlepas dari struktur yang ada karena masyarakat Kampung Bawei memahami serta mengakui bahwa "tiga tungku" yang terdiri dari pemerintah, adat, dan gereja perlu berjalan beriringan untuk memperkuat eksistensi kelembagaan yang ada (Gambar 4).

Gambar 4. Struktur "tiga tungku" di Kampung Bawei Pulau Numfor–Biak

Peran yang Masih Dibutuhkan

Uraian di bagian sebelumnya memberikan keyakinan kepada kita bahwa kelembagaan adat eksis bersama dengan struktur pemerintahan dan lembaga keagamaan yang ada. Sinergitas diperlukan untuk mewujudkan dinamika *land tenure* yang membumi. Tekanan eksternal terkait pembangunan yang begitu ekspansif di Tanah Papua perlu disikapi. Di sini penulis sebut sebagai proses harmonisasi.

Marga-marga besar memiliki batas wilayah/teritori yang disepakati menurut kesepakatan setempat dan diketahui oleh pemerintah setempat. Legitimasi pemerintah setempat tinggi karena dijabat oleh warga setempat, ini merupakan salah satu kunci sinergi yang sementara berjalan di Bawei. Kesamaan identitas dalam aparat lembaga pemerintahan dan adat dapat menjadi faktor peningkat sinergitas yang ada. Identitas kolektif patut diperhatikan karena merupakan suatu pertautan antara individu dan sistem budayanya, atau bagaimana perasaan individu terlibat dengan individu lain dalam kelompok yang sama dalam suatu upaya terkait perubahan sosial (lihat Ashmore *et al.*, 2004, Eccles, 2009).

Pertanyan-pertanyaan berikut misalnya: bagaimana pembangunan faslitas umum dapat dilakukan, bagaimana pemanfaatan hutan atau teluk sebagai sumber daya milik bersama dan seterusnya, maka jawaban kemudian dengan mudah akan diperoleh ketika dapat menempatkan para “mananwir” sebagai tokoh kunci dan difasilitasi oleh “pemerintah” dan “lembaga gereja”. Alokasi pemanfaatan lahan sudah bisa diketahui apabila para “mananwir” bersepakat.

Kembali kepada persoalan awal, bagaimana posisi hutan masyarakat adat dalam hutan negara? Kita akan menemukan bahwa semua lahan di Numfor telah dibagi habis ke dalam wilayah teritori marga setempat. Oleh karena itu sepertinya tidak ada celah untuk mengatakan hutan milik negara menurut perspektif masya-

rakat. Untuk hal ini, pemerintah perlu memfasilitasi para aktor-aktor lokal untuk mengembangkan diri dalam pengelolaan lahan dan hutan daripada sekadar melakukan klaim untuk menguasai hutan yang ada. Aktor-aktor yang merupakan mananwir keret mesti memiliki visi bersama untuk pengelolaan sumber daya hutan dan lahan mereka.

Penutup

Tulisan ini telah menunjukkan bagaimana sistem kepemilikan lahan yang ada di Papua khususnya di Kampung Bawei–Pulau Numfor dengan proses sejarah yang panjang. Banyak hal menarik yang perlu terus digali. Sebagai contoh: saat ini pemimpin adat/mananwir keret tidak dapat bekerja sendiri, perlu untuk difasilitasi oleh pemerintah setempat dalam proses penentuan alokasi lahan. Dinamika yang ada memungkinkan para mananwir untuk selalu dilibatkan dalam proses alokasi lahan.

Dari proses dan cerita sejarah memperlihatkan bagaimana kepemilikan lahan bersifat dinamis, yang terkait erat dengan tekanan penduduk dan peluang-peluang ekonomi. Perubahan ini tidak mesti selalu dikumandangkan, namum termanifestasi dalam praktik sehari-hari. Efek kebijakan dan regulasi nasional terkait pemanfaatan lahan dan hutan dapat saja memberikan legitimasi untuk melakukan proses-proses pemindahtanganan lahan secara administratif/legal formal, tentu saja dengan mengakui eksistensi masyarakat adat setempat. Oleh sebab itu sistem kepemilikan lahan masyarakat adat yang selalu ter-*updated* akan membantu proses perubahan dan menguatkan kebijakan dan aturan tentang lahan yang berbasis kearifan setempat.

MEMPERKUAT POSISI DAN PERAN MASYARAKAT ADAT DALAM PENGELOLAAN SUMBER DAYA ALAM DAN LINGKUNGAN HIDUP DI INDONESIA*

Abdon Nababan**

Masyarakat Adat dan Praktik Pengelolaan Sumber Daya Alam di Indonesia

Indonesia, Negara Kepulauan yang maha luas di antara Benua Asia dan Australia, yang berabad-abad silam sudah dikenal sebagai Nusantara mendapatkan berkah menjadi negara yang paling kaya dengan keberagaman budaya dan juga keanekaragaman hayati. Dari 13.466 pulau, hanya 5 di antaranya yang merupakan pulau besar, selebihnya pulau menengah dan kecil yang rentan secara ekologis. Di antara bangsa-bangsa lain, Indonesia diterima dan dihormati bukan hanya sebagai "*mega-biodiversity country*" dengan paling sedikit 47 tipe ekosistim utama, tetapi juga sebagai "*mega-cultural diversity country*" dengan 1.128 suku bangsa. Suku besar yang populasinya di atas satu juta jiwa hanya 14 suku (BPS, 2010). Manusia Nusantara Indonesia yang populasinya lebih dari 240 juta jiwa di tahun 2011 dengan keragaman budayanya merupakan kesatuan kehidupan yang tidak bisa dipisahkan dengan alam keanekaragaman hayatinya.

---

* Tulisan ini didedikasikan kepada Bapak Imam Santoso, pejabat di Kementerian Kehutanan yang selama lebih dari 10 tahun terakhir menjadi teman diskusi dalam berbagai persoalan kehutanan, khususnya yang terkait dengan posisi dan peran masyarakat adat.

** Sekretaris Jenderal Aliansi Masyarakat Adat Nusantara (2007- sekarang).

Kita bukan hanya kaya dengan sumber daya alam, tetapi juga kaya dengan pengetahuan untuk menjaga dan mengelola alam yang kaya itu. Identitas budaya Masyarakat Adat di Nusantara tidak terpisahkan dari alam, tanah, hutan dan laut yang mereka warisi dari leluhurnya. Itulah yang kita kenal dengan wilayah adat, ulayat kata orang Minangkabau, petuanan kata orang Maluku. Di situlah kearifan lokal bangsa ini hidup dan berkembang memandu zaman yang terus berubah atau bahkan sebagian telah punah ditelan modernisasi. Di tengah perubahan zaman yang semakin tidak terkendali dan melahirkan banyak masalah-masalah inilah isu-isu masyarakat adat menyeruak dan menjadi sorotan dalam berbagai perundingan internasional dan nasional. Gerakan yang di tingkat global menggunakan terminologi generik '*indigenous peoples*' mengekspresikan dirinya di tingkat nasional dan lokal dalam beragam terminologi sesuai dengan konteks historis dan politik dari gerakan yang sejenis. Di Indonesia, gerakan ini menemukan jati dirinya dalam terminologi masyarakat adat yang disepakati dalam satu pertemuan nasional para pemimpin gerakan masyarakat adat dan para aktivis gerakan sosial pendukungnya di tahun 1993 di Tana Toraja. Terminologi masyarakat adat ini disepakati sebagai terminologi generik untuk mewadahi beragam gerakan perjuangan hak-hak asal-usul dan hak dasar yang melekat pada sekelompok penduduk yang memiliki sebagian atau seluruh dari unsur penciri di bawah ini:

- Identitas budaya: bahasa, spritualitas, nilai-nilai, sikap dan perilaku yang membedakan kelompok sosial yang satu dengan yang lain.
- Sistem nilai dan pengetahuan: (kearifan) tradisional bukan semata-mata untuk dilestarikan, tetapi juga untuk diperkaya/ dikembangkan sesuai kebutuhan hidup berkelanjutan.
- Wilayah hidup (wilayah adat, wilayah hak ulayat, *ancestral domain*): tanah, hutan, laut dan SDA lainnya bukan semata-mata barang produksi (ekonomi), tetapi juga menyangkut sistem religi dan sosial-budaya.

- Aturan-aturan dan tata kepengurusan hidup bersama sosial (hukum adat dan lembaga adat): untuk mengatur dan mengurus diri sendiri sebagai suatu kelompok sosial, budaya, ekonomi dan politik.

Unsur-unsur inilah yang diterima secara umum sebagai basis identifikasi diri sebagai masyarakat adat di Indonesia.

Dibandingkan negara-negara lain di Asia, Indonesia termasuk salah satu negara dengan populasi masyarakat adat yang besar. AMAN memperkirakan bahwa sekitar 50 sampai 70 juta jiwa atau antara 20-30% dari 239 juta jiwa penduduk Indonesia masih hidup dengan sistem adatnya. Dengan kearifan lokal yang kuat masyarakat adat Kasepuhan Banten Kidul masih mampu menjaga kedaulatannya atas pangan, membangun kemandirian atas energi dari sumber-sumber yang terbarukan.

Sudah banyak studi yang menunjukkan bahwa masyarakat adat di Indonesia secara tradisional berhasil menjaga dan memperkaya keanekaan hayati alami. Adalah suatu realitas bahwa sebagian besar masyarakat adat masih memiliki kearifan adat dalam pengelolaan sumber daya alam. Sistem-sistem lokal ini berbeda satu sama lain, sesuai kondisi sosial budaya dan tipe ekosistem setempat. Mereka umumnya memiliki sistem pengetahuan dan pengelolaan sumber daya lokal yang diwariskan dan ditumbuh-kembangkan terus-menerus secara turun temurun. Kearifan tradisional ini misalnya bisa dilihat pada komunitas masyarakat adat yang hidup di ekosistem rawa bagian selatan Pulau Kimaam di Kabupaten Merauke, Papua. Komunitas adat ini berhasil mengembangkan 144 kultivar ubi, atau lebih tinggi dari yang ditemukan pada suku Dani di Palimo, Lembah Baliem yang hanya 74 varietas ubi. Di berbagai komunitas adat di Kepulauan Maluku dan sebagian besar di Papua bagian utara dijumpai sistem-sistem pengaturan alokasi (tata guna) dan pengelolaan terpadu ekosistem daratan dan laut yang khas setempat, lengkap dengan pranata (kelembagaan) adat yang menjamin sistem-sistem lokal ini bekerja secara efektif. Sampai saat ini hanya sebagian sangat kecil saja

yang dikenal dunia ilmu pengetahuan modern tentang sistem-sistem lokal ini. Contoh di antaranya adalah pranata adat *sasi* yang ditemukan di sebagian besar Maluku yang mengatur keberlanjutan pemanfaatan atas suatu kawasan dan jenis-jenis hayati tertentu.

Contoh lainnya yang sudah banyak dikenal oleh masyarakat kehutanan adalah perladangan berotasi atau bergilir (sebagai istilah pengganti bagi perladangan berpindah yang banyak ditolak oleh komunitas-komunitas adat) yang dilakukan oleh komunitas-komunitas adat di luar Jawa. Kegiatan perladangan berotasi ini telah menjadi salah satu isu kontroversial yang cukup lama, khususnya sejak diterapkannya sistem konsesi HPH dalam pengusahaan hutan sampai pertengahan tahun 1990-an. Para pemilik HPH yang terganggu keleluasaannya menebang hutan oleh kehadiran para peladang, dengan dukungan dari birokrasi, ilmuwan dan praktisi kehutanan, secara sistematis mencari pembenaran dan mengkampanyekan bahwa perladangan berpindah yang terbelakang merupakan tindakan perambahan hutan yang bisa mengganggu ekosistem dan kelestarian lingkungan sehingga harus dikendalikan dan dilenyapkan melalui berbagai program seperti: pemukiman kembali yang dimotori oleh Departemen Sosial dan kemudian diadopsi oleh Departemen Kehutanan, dan terakhir malah diurus secara khusus oleh Departemen Transmigrasi dan Pemukiman Perambah Hutan.

Penelitian yang pernah dilakukan oleh Yayasan Sejati di 4 propinsi (Kalimantan Timur, Maluku, Papua dan Nusa Tenggara Timur) menunjukkan bahwa walaupun sistem-sistem lokal ini berbeda satu sama lain namun secara umum bisa terlihat beberapa prinsip-prinsip kearifan adat yang masih dihormati dan dipraktik-kan oleh kelompok-kelompok masyarakat adat, antara lain: 1) masih hidup selaras alam dengan menaati mekanisme ekosistem di mana manusia merupakan bagian dari ekosistem yang harus dijaga keseimbangannya; 2) adanya hak penguasaan dan/atau kepemilikan bersama komunitas (*comunal tenure/"property" rights*) atas suatu kawasan hutan adat masih bersifat eksklusif sehingga mengikat

semua warga untuk menjaga dan mengamankannya dari kerusakan; 3) adanya sistem pengetahuan dan struktur kelembagaan (pemerintahan) adat yang memberikan kemampuan bagi komunitas untuk memecahkan secara bersama masalah-masalah yang mereka hadapi dalam pemanfaatan sumber daya hutan; 4) ada sistem pembagian kerja dan penegakan hukum adat untuk mengamankan sumber daya milik bersama dari penggunaan berlebihan, baik oleh masyarakat sendiri maupun oleh orang luar; 5) ada mekanisme pemerataan distribusi hasil "panen" sumber daya alam milik bersama yang bisa meredam kecemburuan sosial di tengah masyarakat (Nababan, 1995).

Problematika Masyarakat Adat di Tengah Pembangunan Nasional Berbasis Sumber Daya Alam

Sampai awal dekade 1970-an, kearifan adat yang sangat beragam ini masih mendominasi sistem pengelolaan lingkungan hidup di seluruh pelosok nusantara, khususnya di luar Jawa. Masyarakat adat yang belum banyak diintervensi oleh kebijakan pemerintah yang sifatnya eksploitatif, masih mengelola hutan adatnya dengan otonom untuk menjamin keberlangsungan kehidupan mereka sehari-hari. Hutan terjaga dengan baik, kecuali di Sumatera Utara bagian timur yang sebagian kawasan hutannya telah dikonversi untuk perkebunan skala besar sejak jaman Kolonial Belanda. Perubahan yang sangat drastis mulai terjadi di awal 1970-an ketika rezim Orde Baru yang baru berkuasa mengeluarkan kebijakan penebangan hutan komersial dengan sistem konsesi HPH. Sampai bulan Juli 2000 Dephutbun mencatat ada 652 HPH dengan luas keseluruhan areal konsesi 69,4 juta hektar. Sebagian besar dari kawasan hutan yang dikonsesikan oleh pemerintah kepada perusahaan swasta dan BUMN ini berada di dalam wilayah-wilayah adat. Berdasarkan penafsiran citra landsat HPH periode April 1997 s.d Januari 2000, dari 320 HPH aktif yang luas areal konsesi keseluruhannya 41,2 juta ha diidentifikasi

bahwa 28% (11,7 juta ha) hutannya sudah rusak atau menjadi tanah kosong atau lahan pertanian.

Dengan kondisi yang demikian bisa dipastikan bahwa penebangan kayu secara besar-besaran telah memporak-porandakan dan merusak hutan adat yang selama ratusan tahun menjadi jantung kehidupan sebagian besar masyarakat adat di Nusantara. Kawasan-kawasan hutan yang telah ditebang oleh HPH dengan menggunakan fasilitas '*logging road*' dan '*skidding road*', berbagai kegiatan eksploitasi dan konversi hutan yang semakin memperparah kerusakan hutan akan menyusul, seperti operasi IPK, penebangan haram, perladangan berpindah, perkebunan skala besar dan sebagainya. Pemetaan hutan yang dilakukan oleh pemerintah dengan bantuan dari Bank Dunia (1999) dinyatakan bahwa laju deforestasi selama periode 1986–1997 sekitar 1,7 juta hektar per tahun. Selama periode itu kerusakan hutan paling parah terjadi di Sumatera karena harus kehilangan 30% (hampir 6,7 juta ha) hutan. Forest Watch Indonesia (2001) menyatakan kalau kecenderungan ini terus berlangsung maka hutan dataran rendah bukan rawa di Sumatera akan punah sebelum tahun 2005 dan Kalimantan diperkirakan mengalami hal yang sama tahun 2010.

Periode kejayaan industri kayu hutan alam telah berlalu. Lahan-lahan bekas areal HPH dilanjutkan pengusahaannya dengan industri kayu untuk bubur kertas dari hutan tanaman industri, industri minyak kelapa sawit dari perkebunan-perkebunan besar swasta, industri pertambangan swasta nasional dan multinasional. Pada masa rezim Soeharto yang kita kenal dengan Orde Baru, politik sumber daya alam yang sentralistik, bertumpu pada pemerintah, represif dan sangat tidak adil ini, telah menimbulkan konflik atas sumber daya alam berdimensi kekerasan antara masyarakat adat dengan penyelenggaraan negara dan pemilik modal yang melibatkan aparat pertahanan dan keamanan. Dari konflik vertikal seperti ini tercatat banyak pelanggaran hak azasi manusia dialami oleh penggiat dan pejuang penegakan hak-hak masyarakat adat. Setiap aksi protes, dari yang paling damai sekalipun seperti mengirim

surat protes ke pemerintah sampai aksi pendudukan lahan, pengambil-alihan "*base camp*" sampai penyanderaan alat-alat berat perusahaan yang mengeksploitasi sumber daya alam dan merusak ekosistem yang menghidupi mereka, selalu berujung pada tuduhan anti-pembangunan dan kriminalisasi. Sistem dan praktik-praktik perusakan lingkungan hidup warisan rezim Orde Baru ini masih terus mewarnai pengelolaan lingkungan hidup kita sampai saat ini, hampir 15 tahun kemudian setelah rezim militeristik itu tumbang dan Indonesia memasuki masa reformasi. Reformasi menuju pembangunan nasional yang berkelanjutan dan berkeadilan bagi masyarakat adat dan seluruh rakyat, belum selesai.

Peluang Pemulihan Peran Masyarakat Adat dalam Pengelolaan Sumber Daya Alam dan Lingkungan Hidup di Masa Depan

Masyarakat adat sudah terbukti mampu menyangga kehidupan dan keselamatan mereka sebagai komunitas dan sekaligus menyangga layanan sosio-ekologis alam untuk kebutuhan seluruh mahluk. Dengan pranata sosial yang bersahabat dengan alam, masyarakat adat memiliki kemampuan yang memadai untuk melakukan rehabilitasi dan memulihkan kerusakan hutan di areal-areal bekas konsesi HPH dan lahan-lahan hutan kritis (*community-based reforestation and rehabilitation*) dengan pohon-pohon jenis asli komersial. Dengan pengayaan (*enrichment*) terhadap pranata adat untuk pencapaian tujuan-tujuan ekonomis, komunitas masyarakat adat mampu mengelola usaha ekonomi komersial berbasis sumber daya alam lokal yang ada di wilayah adatnya (*community logging/portable sawmill, community forestry, credit union,* dan sebagainya) untuk mengatur dan mengendalikan penebangan hutan dan penangkapan ikan yang merusak yang dimodali oleh cukong-cukong kayu dan perusahaan-perusahaan yang memiliki izin yang sah dari Pemerintah, mengurangi "*clear cutting*" legal dengan IPK untuk tujuan konversi hutan, dan mencegah penebangan hutan yang resmi tetapi merusak dan tidak

berkeadilan seperti IHPHH. Ada dasar argumentasi kuat yang melandasi betapa pentingnya peran masyarakat adat dalam pengelolaan sumber daya alam di masa depan, yaitu:

· Masyarakat adat memiliki motivasi yang kuat sebagai penerima insentif yang paling bernilai untuk melindungi hutan dibandingkan pihak-pihak lain karena menyangkut keberlanjutan kehidupan mereka.

· Masyarakat adat memiliki pengetahuan asli bagaimana memelihara dan memanfaatkan sumber daya hutan yang ada di dalam habitat mereka.

· Masyarakat adat memiliki hukum adat untuk ditegakkan.

· Masyarakat adat memiliki kelembagaan adat yang mengatur interaksi harmonis antara mereka dengan ekosistem hutannya.

· Sebagian dari masyarakat adat sudah memiliki organisasi dan jaringan kerja untuk membangun solidaritas di antara komunitas-komunitas masyarakat adat, dan juga mengorganisasikan dukungan politis dan teknis dari pihak-pihak luar.

· Masyarakat adat dilindungi UUD 1945 dan diatur dalam beberapa instrumen internasional yang mengharuskan negara mengakui, menghormati dan melindungi hak-hak tradisional (hak-hak asal usul, menurut penjelasan Pasal 18 UUD 1945 yang sudah diamandemen).

Peluang untuk memulihkan peran masyarakat adat dalam pengelolaan lingkungan hidup ini semakin menguat sejak reformasi bergulir dengan munculnya gerakan kembali ke dasar, *’back to basic*, kembali ke “Bhinneka Tunggal Ika” sebagai landasan kehidupan berbangsa, kembali ke UUD 1945 yang sudah menegaskan hak-hak konstitusional masyarakat adat pada pasal 18B ayat (2): *“Negara mengakui dan menghormati kesatuan-kesatuan masyarakat hukum adat beserta hak-hak tradisionalnya sepanjang masih hidup dan sesuai dengan perkembangan masyarakat dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia*

yang diatur dalam undang-undang" dan juga pada pasal 28I ayat (3) dikatakan*, "Identitas budaya dan hak masyarakat tradisional dihormati selaras dengan perkembangan zaman dan peradaban"*. Untuk menegaskan arah perubahan ini maka MPR RI pun sudah mengeluarkan TAP MPR No. IX/MPR/2001 tentang Pembaruan Agraria dan Pengelolaan Sumber Daya Alam yang mengamanatkan kepada Presiden dan DPR RI untuk mengkaji ulang seluruh peraturan per-UU-an agar memenuhi prinsip pengakuan, penghormatan dan perlindungan terhadap hak-hak masyarakat adat. Sayangnya, baik DPR RI mapun Presiden RI belum melakukan amanat ini.

Walaupun reformasi hukum yang komprehensif belum sepenuhnya berjalan sebagaimana diamanatkan UUD 1945 dan TAP MPR di atas, perubahan yang sifatnya parsial dan sektoral terus berjalan dan membuka ruang bagi pemulihan hak dan peran masyarakat adat dalam pengelolaan lingkungan hidup, antara lain yang terpenting adalah pengaturan keberadaan hak-hak masyarakat adat dalam pengelolaan pesisir dan pulau-pulau kecil melalui UU No. 27 tahun 2007 dan pengakuan hak masyarakat adat dan pentingnya peran kearifan lokal masyarakat adat dalam pengelolaan lingkungan hidup melalui UU No. 32 tahun 2009. Protokol Nagoya yang menjadi landasan berbagi manfaat dari kearifan tradisional masyarakat adat yang dikelola secara komersial juga telah diratifikasi menjadi UU. Yang terkini adalah Putusan MK No. 35/PUU-X/2012 tentang Pengujian UU No. 41/ 1999 tentang Kehutanan yang antara lain menyatakan bahwa:

- Negara telah melakukan pengabaian hak masyarakat adat atas tanah di kawasan hutan karena lewat UU 41/1999 telah menempatkan hutan adat sebagai hutan negara.
- Hak menguasai Negara (HMN) tidak boleh mengambil-alih hak menguasai yang sudah melekat pada keberadaan masyarakat adat: hutan adat bukan hutan negara tetapi masuk kategori hutan hak. Hutan adat berada dalam wilayah hak ulayat. Kewenangan

pemerintah dibatasi di wilayah adat, hanya untuk menjaga fungsi hutan dan peredaran hasil hutan.

Putusan MK 35 ini masih penuh tantangan dalam pelaksanaannya, khususnya dengan dipertahankannya Pasal 67 ayat (3) UU 41/1999 oleh Mahkamah Konstitusi. Untuk melaksanakan putusan ini secara efektif maka diperlukan upaya advokasi lebih lanjut untuk mendesak Pemerintah mengeluarkan kebijakan transisional dalam bentuk: Inpres untuk menggerakkan Kemenhut, BPN, Kemendagri, BIG dan instansi pemerintah pusat lainnya dan Pemda untuk melakukan identifikasi dan inventarisasi keberadaan Masyarakat adat, pemetaan wilayah adat, deliniasi dan demarkasi hutan adat dengan hutan negara, dan Peraturan Pemerintah tentang pengukuhan keberadaan masyarakat adat.

Peluang ini akan terus membesar dengan agenda reformasi yang masih terus bergulir, antara lain: pembahasan 3 RUU yang terkait dengan hak-hak masyarakat adat di DPR, yaitu RUU tentang Pengakuan dan Perlindungan Hak-Hak Masyarakat Adat (PPHMA) dan RUU Desa berbasis Otonomi Asli, RUU Pertanahan yang akan membangun sistem administrasi tanah adat. Dari 3 RUU ini maka yang paling mendasar yang sudah diamanatkan dalam UUD 1945, yaitu RUU PPHMA sebagai UU yang bersifat *lex specialis* sebagai hukum administrasi bagi hak-hak konstitusional masyarakat adat. RUU inisiatif DPR RI yang segera dibahas dengan pemerintah paling sedikit telah memuat hal-hal sebagai berikut:

- Definisi/kriteria-kriteria utamanya: wilayah adat!
- Adminsitrasi keberadaan masyarakat adat.
- Mekanisme pengakuan hukum atas keberadaan masyarakat adat.
- Sistem perlindungan hukum terhadap masyarakat adat dan hak-hak kolektifnya.
- Partisipasi masyarakat adat dalam politik dan dalam pembangunan yang terkait dengan wilayah adat mereka.

- Pemberdayaan masyarakat adat untuk mampu mengelola hak-haknya sesuai dengan tujuan hidup bersama sebagai bagian dari bangsa Indonesia.

Tentu kita tidak perlu menunggu semua peraturan perundangan selesai dibuat untuk mulai bekerja. Sepuluh tahun terakhir ini masyarakat adat sudah dan masih akan terus mengambil prakarsa bersama Pemerintah ataupun secara mandiri untuk mempertahankan kebebasan dasar menyelenggarakan kewajiban-kewajiban adatnya, termasuk melindungi lingkungan dan keanekaragaman hayati di dalamnya. Untuk itulah AMAN terus melanjutkan dan memperkuat kerjasama dengan Kementerian Negara Lingkungan Hidup (KLH), Badan Pertanahan Nasional (BPN), Komisi Nasional Hak Azasi Manusia (Komnas HAM), kemitraan dengan Kementerian Kelautan dan Perikanan, dialog terus-menerus dengan Kementerian Kehutanan untuk melaksanakan rencana aksi yang sudah disepakati dalam Peta Jalan Reformasi Penguasaan Tenurial di Kawasan Hutan, bekerjasa dengan Satgas REDD+ dan lembaga REDD+ yang akan terbentuk dalam waktu dekat untuk melaksanakan secara konsiten Strategi Nasional REDD+ di Indonesia dan melanjutkan kerjasama dengan Unit Kerja Presiden untuk Percepatan dan Pengendalian Pembangunan (UKP4) dan Badan Informasi Geospasial (BIG) memastikan integrasi peta-peta wilayah adat dalam “Satu Peta Indonsia”.

Bersamaan dengan perayaan Hari Kebangkitan Masyarakat Adat Nusantara 17 Maret 2010, AMAN bersama dengan ORNOP pendukung telah meluncurkan inisiatif baru berupa pembentukan Badan Registrasi Wilayah Adat (BRWA). Badan ini dimaksudkan untuk membantu Pemerintah dan pihak-pihak lain menyediakan data/informasi yang akurat terkait dengan keberadaan masyarakat adat, wilayahnya dan sistem kelola sumber daya tradisionalnya. Dengan data ini mudah-mudahan kita bisa mengurangi konflik atas lahan dan sekaligus memberikan kepastian yang besar terhadap berbagai inisiatif masyarakat adat dalam pengelolaan dan pengen-

dalian lingkungan hidup sesuai dengan amanat UU No. 32 tahun 2009 tentang Pengelolaan dan Pengendalian Lingkungan Hidup.

Di samping peluang yang tersedia dari kemajuan reformasi hukum dan kerjasama antara masyarakat adat dan Pemerintah seperti yang disebutkan di atas, peluang lainnya yang tidak kalah penting adalah besarnya perhatian masyarakat internasional terhadap peran masyarakat adat dalam menangani persoalan lingkungan global seperti saya sebutkan di awal tulisan ini. Sejak KTT Bumi di Rio De Janeiro tahun 1992, keberadaan masyarakat adat terus menguat dalam agenda perundingan internasional yang terkait dengan isu lingkungan hidup dan pembangunan berkelanjutan, termasuk di antaranya dalam mitigasi dan adaptasi perubahan iklim serta pengembangan ekonomi hijau yang saat ini paling aktual diperbincangkan dan dirundingkan. Masyarakat adat telah diposisikan sebagai pemain utama dalam upaya memulihkan bumi dari berbagai penyakit ekologis yang sedang mendera.

Langkah Bersama di Masa Depan

Untuk bisa mengelola peluang yang demikian besar maka Indonesia sebagai salah satu negara '*mega biodiversity*' dan '*mega cultural diversity*' di dunia perlu mempersiapkan diri dengan segera dan serentak melakukan identifikasi, inventarisasi dan dokumentasi beragam sistem pengetahuan dan praktik pengelolaan sumber daya alam dan lingkungan yang masih ada di dalam beragam kebudayaan yang hidup di Indonesia, khususnya di kalangan masyarakat adat.

END

Bogor, 15 Agustus 2013

PERSPEKTIF HUKUM RUU PENGAKUAN DAN PERLINDUNGAN HAK MHA* DAN RUU PERTANAHAN**

Maria SW Sumardjono***

Hak Masyarakat Hukum Adat

Penantian panjang pengakuan hak masyarakat hukum adat (MHA) secara komprehensif dalam undang-undang diharapkan segera terwujud dengan disahkannya RUU tentang Pengakuan dan Perlindungan Hak Masyarakat Hukum Adat.

Kedudukan UU ini strategis, karena setelah berlaku, semua peraturan per-UU-an terkait dengan hak MHA wajib merujuk pada UU ini. Selama ini dipahami bahwa disharmoni antarperaturan per-UU-an merupakan salah satu sebab terjadinya konflik, khususnya terkait dengan akses menguasai atau memanfaatkan sumber daya alam (SDA).

Dalam RUU disebutkan bahwa negara mengakui hak MHA. Artinya, hak MHA itu bukan sesuatu yang diberikan negara. Ketika keberadaan MHA sudah diverifikasi, negara mengakui keberadaan-nya secara tertulis melalui suatu ketetapan yang bersifat *declaratoir*. hal ini sekaligus menunjukkan penghormatan negara terhadap hak MHA yang sudah ada, bahkan jauh sebelum 17 Agustus 1945.

---

* Tulisan ini pernah dimuat di harian Kompas cetak, 19 Juni 2013 dengan judul "Hak Masyarakat Hukum Adat."

** Tulisan ini pernah dimuat di harian Kompas cetak, 1 Juni 2013 dengan judul "RUU Pertanahan, Urgensi dan Isu."

*** Guru besar Hukum Agraria Fakultas Hukum UGM.

Bagaimana proses pengakuan hak MHA itu? Diawali dengan kegiatan identifikasi sendiri yang dapat dilakukan MHA dan/atau pemerintah, data dan informasi terkait dengan MHA diverifikasi oleh panitia MHA (kabupaten/kota, provinsi, atau nasional). Panitia akan mengumumkan hasil verifikasi kepada masyarakat untuk selanjutnya disampaikan kepada bupati/wali kota, gubernur, atau presiden sesuai dengan kewenangannya untuk ditetapkan melalui suatu keputusan.

MHA itu tak eksklusif, karena di samping mempunyai berbagai hak, juga dibebani dengan kewajiban, antara lain mematuhi peraturan per-UU-an. Mengingat berbagai konflik terjadi sebagai akibat tak diakuinya hak-hak MHA, di samping mengakui, negara wajib melindungi MHA agar terjamin pelaksanaan hak-haknya dan terlindungi dari tindakan kekerasan dan diskriminasi.

UU menyebutkan hak MHA atas tanah, wilayah, dan SDA. Khusus hak atas SDA, dirumuskan bahwa "SDA mencakup segala sesuatu, baik yang berada di permukaan tanah maupun di dalam tanah termasuk perairan". Terkait SDA yang berada di bawah tanah, perlu diberi pembatasan. Di dalam literatur tentang hak ulayat, sesuai dengan asas pemisahan horizontal, hak ulayat berlaku atas tanah, perairan, tanaman yang tumbuh sendiri, beserta satwa yang hidup liar. Jadi, hak ulayat MHA itu meliputi tanah "plus" segala sesuatu yang berada di atas tanah.

Di Bawah Tanah

Bagaimana dengan SDA yang berada di bawah tanah? Pasal 8 UU Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-pokok Agraria menggariskan bahwa kekayaan alam yang terkandung di dalam bumi tak termasuk dalam kewenangan pemegang hak atas tanah. Sebagai contoh disebut perlunya UU khusus yang mengatur tentang pertambangan. Hal ini diperkuat dengan putusan Mahkamah Konstitusi (MK) dalam uji materi UU No 20/2002 tentang Ketenagalistrikan.

Merujuk Pasal 33 Ayat (2) UUD 1945, cabang-cabang produksi yang penting dan menguasai hajat hidup orang banyak dikuasai oleh negara. Bila dijabarkan, cabang produksi yang: (1) penting bagi negara dan menguasai hajat hidup orang banyak; (2) penting bagi negara, tetapi tidak menguasai hajat hidup orang banyak; (3) tidak penting bagi negara, tetapi menguasai hajat hidup orang banyak, menurut MK, harus dikuasai negara untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat.

Maka SDA terkait pertambangan mineral, minyak, gas, batubara, dan semua sumber daya energi potensial tidak termasuk dalam pengertian hak MHA atas SDA yang terdapat di dalam tanah sebagaimana dirumuskan dalam RUU. Meski begitu, sesuai dengan asas pengakuan terhadap hak MHA, jika SDA pertambangan berada di dalam wilayah MHA, maka MHA harus diberi hak memperoleh manfaat dan pembagian keuntungan dari alokasi dan pemanfaatan SDA itu.

Wilayah adat merupakan salah satu unsur dalam proses penetapan MHA di samping sejarah MHA, hukum adat, harta kekayaan dan/atau benda-benda adat, dan kelembagaan/sistem pemerintahan adat. Khusus terkait dengan wilayah MHA, seyogiyanya dalam RUU dimuat ketentuan bahwa keputusan bupati/walikota, keputusan gubernur, atau keputusan presiden tentang penetapan MHA dilampiri dengan peta wilayah MHA yang merupakan hasil kegiatan pendaftaran tanah dengan objek hak ulayat MHA sesuai dengan ketentuan peraturan per-UU-an terkait pendaftaran tanah.

Karena hingga saat ini terdapat sejumlah peraturan daerah (perda) terkait hak ulayat MHA, seyogiyanya perda itu juga dilampiri dengan peta wilayah MHA yang bersangkutan. Arti pentingnya peta wilayah adat antara lain untuk menghindari konflik terkait batas wilayah. Pemetaan wilayah adat akan membantu pekerjaan besar pemerintah menuntaskan pendaftaran tanah di seluruh wilayah RI, baik yang berstatus tanah negara, tanah perseorangan/badan hukum, maupun tanah ulayat MHA.

RUU menyebutkan bahwa MHA berhak mendapatkan restitusi dan kompensasi yang layak dan adil atas tanah ulayat, perairan, wilayah adat, dan SDA yang dimiliki secara turun-temurun yang diambil alih, dikuasai, digunakan, atau dirusak tanpa persetujuan MHA. Ketentuan lebih lanjut terkait restitusi dan kompensasi akan diatur dalam peraturan pemerintah. Rumusan RUU tentang restitusi dan kompensasi perlu diperjelas sehingga implementasinya kelak berjalan sesuai dengan tujuannya.

Pertama, RUU tidak menjelaskan makna restitusi dan kompensasi, padahal dua hal itu berbeda dalam esensinya. Merujuk pada berbagai konvensi internasional tentang pengakuan MHA, restitusi itu dimaknai sebagai upaya mengembalikan hak MHA dalam situasi/kondisi semula; sedangkan kompensasi diberikan jika secara faktual restitusi tidak dapat dilaksanakan. Kriteria pemberian kompensasi adalah kesetaraannya dengan keadaan sebelum hak MHA diambil alih.

Kedua, RUU juga belum merumuskan tentang bentuk restitusi atau kompensasi. Menurut konvensi internasional, MHA berhak atas kompensasi yang adil dalam bentuk tanah, wilayah, SDA yang setara dalam kualitas, luas dan status hukumnya sebelum diambil alih, atau dapat diberi dalam bentuk lain sesuai pilihan MHA yang bersangkutan.

Ketiga, RUU belum mengatur tentang kelembagaan yang berwenang dan bertugas melaksanakan restitusi dan kompensasi, termasuk tentang prosedur dan mekanisme pengajuan klaim oleh MHA. Tanpa pengaturan yang komprehensif tentang restitusi dan kompensasi, tujuan yang mulia itu tak akan mencapai sasaran. Pengambilalihan tanah, wilayah, dan SDA MHA yang telah terjadi itu menimbulkan gangguan terhadap hubungan sosial-politik antara pihak yang mengambil alih dan MHA.

Pengakuan hak MHA disertai dengan komitmen pemberian restitusi dan kompensasi sesuai dengan ketentuan peraturan per-

UU-an merupakan upaya rekonsiliasi untuk mengembalikan keseimbangan hubungan sosial politik yang sempat terganggu itu.

UU Pengakuan dan Perlindungan MHA bukan obat mujarab untuk menyelesaikan semua masalah terkait MHA, tetapi dapat disebut sebagai langkah awal membuktikan berlakunya pluralisme hukum di Indonesia.

RUU Pertanahan, Urgensi dan Isu

Rancangan Undang-Undang Pertanahan (RUUP) telah disepakati sebagai inisiatif DPR pada April 2013. Kehadirannya pantas disambut positif seraya diberi catatan untuk penyempurnaan.

Sikap pro dan kontra terhadap beberapa isu dalam substansi RUUP adalah wajar sepanjang dilakukan objektif melalui pemahaman kontekstual terhadap RUUP. Sejauhmana RUUP mampu mewujudkan hakikat hak menguasai negara atas tanah untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat sesuai tolok ukur yang dijabarkan Mahkamah Konstitusi (MK)? Apakah urgensi pembentukan UU Pertanahan (UUP)? Setelah terdegradasi dari kedudukannya sebagai UU *lex generalis* dalam pengaturan sumber daya agraria/ sumber daya alam dengan terbitnya berbagai UU sektoral sejak 1970-an, dalam perjalanan waktu karena tuntutan perkembangan kebutuhan masyarakat dan perkembangan bidang ekonomi, sosial, budaya, hukum, dan iptek; dipandang perlu melengkapi UU No 5 Tahun 1960 (UUPA).

Hal-hal yang perlu dilengkapi antara lain terkait: (1) ketidakadilan akses penguasaan/pemilikan tanah dengan menegaskan kembali perlunya pembatasan maksimum dan minimum tanah pertanian dan non-pertanian; pembatasan luasan HGU, HGB, dan hak pakai untuk keperluan usaha; perlunya aset dan akses reform (Reforma Agraria); (2) pengawasan terhadap alih fungsi tanah; (3) pengaturan penggunaan ruang bawah tanah; (4) penegasan fungsi sosial dan fungsi ekologis hak atas tanah; serta (5) penyelesaian sengketa dan konflik pertanahan.

Politik hukum pertanahan semasa Orde Baru mendorong penafsiran terhadap berbagai konsepsi pertanahan yang menyimpang dari falsafah dan prinsip-prinsip dasar UUPA. Dampaknya antara lain dapat dilihat pada berlangsungnya konflik dan sengketa pertanahan yang bersifat masif, multidimensi, berdampak luas, bahkan tidak jarang menyangkut pelanggaran HAM yang tidak kunjung dituntaskan.

Hal yang perlu diluruskan melalui RUUP antara lain: (1) makna hak menguasai negara yang sering ditafsirkan sebagai negara "memiliki" diluruskan sesuai tafsir MK; (2) pengertian tanah negara yang semula beragam dipertegas sebagai tanah yang tak dilekati hak atas tanah perseorangan/badan hukum, dan bukan tanah ulayat masyarakat hukum adat (MHA); (3) penegasan kembali fungsi publik dari hak pengelolaan (HPL) yang menyimpang dari tujuan semula; (4) pengakuan sejati terhadap keberadaan dan hak MHA.

Bagaimana kedudukan UUPA jika kelak UUP terbit? UUPA tetap dipertahankan karena RUUP tidak dimaksudkan untuk mengubah UUPA, tetapi melengkapi dan meluruskan tafsir yang menyimpang dari falsafah dan prinsip dasar UUPA. Falsafah UUPA dipertahankan, prinsip dasar UUPA diperkuat dengan prinsip-prinsip Pembaruan Agraria (TAP MPR RI No IX/MPR/2001) dan dijadikan landasan penyusunan RUUP. Meski bersifat *lex specialis*, RUUP diharapkan dapat menjadi jembatan antara untuk meminimalisasi ketidaksinkronan peraturan perundang-undangan sektoral terkait bidang pertanahan. Hal itu antara lain melalui kewajiban pemerintah mendaftarkan tanah di seluruh wilayah Indonesia tanpa kecuali, meliputi tanah negara, tanah perseorangan/badan hukum, dan tanah ulayat MHA.

Hak Ulayat MHA

Pengakuan terhadap tanah ulayat MHA sebagai entitas di samping tanah negara dan tanah hak (perseorangan/badan

hukum), memberikan kemungkinan pemberian hak atas tanah di atas tanah ulayat secara langsung setelah memperoleh persetujuan tertulis MHA yang bersangkutan. Usaha yang dilakukan di atas tanah ulayat harus dapat memberikan manfaat pada MHA yang bersangkutan dan menjamin terpeliharanya lingkungan hidup. Jika hak atas tanah berakhir atau dihapus karena sebab tertentu, tanah kembali dalam penguasaan MHA yang bersangkutan. Perpanjangan hak atas tanah harus dapat persetujuan tertulis MHA tersebut.

Bagaimana dengan hak atas tanah yang telah diperoleh secara sah sesuai peraturan perundang-undangan sebelum terbitnya UUP? Hak atas tanah yang sudah ada tetap diakui. Setelah jangka waktu hak berakhir atau hapus karena sebab tertentu, maka: (1) jika MHA bersangkutan masih ada sesuai ketentuan peraturan perundang-undangan, tanah kembali dalam penguasaan MHA bersangkutan; (2) jika MHA bersangkutan sudah tak ada lagi, tanah kembali dalam penguasaan negara.

Dilema Hak Pengelolaan

Berasal dari “fungsi” pengelolaan, pemegang HPL punya kewenangan menggunakan tanah HPL bagi keperluan sendiri, di samping dapat menyerahkan bagian dari tanah HPL untuk dimanfaatkan pihak ketiga. Semula, melalui Peraturan Menteri Agraria (PMA) No 9 tahun 1965 ditegaskan pemberian hak kepada pihak ketiga terbatas pada hak pakai selama enam tahun dengan luas tanah maksimum 1.000 meter persegi. Pemberian hak dibatasi untuk pertama kali saja, serta perubahan hak dan lain-lain dilakukan oleh instansi agraria (sekarang BPN).

Dalam perkembangannya, HPL yang merupakan “hak menguasai negara, yang kewenangan pelaksanaannya sebagian dilimpahkan kepada pemegang HPL” itu dimaknai, diatur, dan diimplementasikan secara “salah kaprah”. Adanya kewajiban pendaftaran HPL (PMA No. 1 tahun 1966) kian mengesankan

kedudukan HPL sebagai "hak" dengan kewenangan yang lebih menonjolkan sifat keperdataan ketimbang "fungsi" pengelolaan yang bersifat publik. Pemegang HPL cenderung mengedepankan penyerahan bagian tanah HPL-nya kepada pihak ketiga yang umumnya digunakan untuk kepentingan komersial daripada menggunakan untuk keperluan sendiri.

Dalam RUUP, subjek HPL dibatasi, kewenangannya dikembalikan pada fungsi (pelayanan) publik. Pemanfaatan bagian tanah HPL tidak harus disertai pemberian hak atas tanah, kecuali untuk pembangunan perumahan bagi masyarakat berpenghasilan rendah. Setiap perubahan tentu memerlukan penyesuaian dalam rangka menjamin kepastian hukum bagi pihak-pihak terkait. Tolok ukur perlu tidaknya HPL dikembalikan kepada konsepsi awal, yakni sejauh mana manfaat dari keberadaan HPL dapat dan telah dirasakan rakyat pada umumnya.

Penyelesaian Konflik dan Sengketa

Sampai saat ini, sengketa pertanahan yang bersifat perdata dan pidana diselesaikan melalui peradilan umum, dan sengketa terkait putusan pejabat diselesaikan melalui peradilan Tata Usaha Negara. Di luar itu, para pihak didorong untuk menyelesaikan di luar pengadilan. Bagaimana dengan konflik/sengketa pertanahan yang bersifat masif, melibatkan berbagai sektor, berskala/berdampak luas, dan kadang-kadang bersinggungan dengan masalah HAM? Dalam RUUP diperkenalkan lembaga penyelesaian sengketa berupa pengadilan pertanahan yang secara implisit dimaksudkan untuk menangani sengketa pertanahan yang kini menjadi kompetensi pengadilan negeri.

Konsep ini tentu masih harus dikaji matang. Lalu, bagaimana penyelesaian konflik/sengketa pertanahan masif seperti kasus Mesuji, Sritanjung, Sungai Sodong, Sape, dan sebagainya yang tergolong *extra ordinary* itu? Lembaga/badan mana yang bertugas dan berwenang menyelesaikan? RUUP belum memberikan jalan

keluar. Dalam rangka mencapai keadilan dalam masa transisi (*transitional justice*) perlu dipertimbangkan pembentukan suatu lembaga independen untuk penyelesaian konflik/sengketa agraria seperti ini. Lembaga itu bertugas mendaftar, memverifikasi, dan memberkas kasus yang diajukan masyarakat secara kolektif; memfasilitasi penyelesaian secara *win-win*; dan menyampaikan rekomendasi penyelesaian yang akan diputuskan suatu pengadilan (khusus) pertanahan (*ad hoc*).

Kealpaan mengatur ini sama dengan memelihara api dalam sekam. Konflik/sengketa yang tak terselesaikan suatu saat dapat menyulut konflik sosial yang lebih luas, yang sejatinya berakar pada ketidakadilan dalam akses penguasaan/pemilikan tanah. Uji publik terhadap RUUP diperlukan untuk memperoleh masukan yang objektif. Seyogiyanya batu uji yang digunakan dalam pembahasan RUUP adalah sejauh mana RUUP mampu mewujudkan hakikat hak menguasai negara atas tanah untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat sesuai tolok ukur yang dijabarkan oleh MK. Jika hal ini tercapai, nilai-nilai dan kepentingan yang tak menitik-beratkan pada kepentingan rakyat akan dapat diminimalkan. Dalam jangka panjang, terbitnya UUP kelak tak boleh menghentikan upaya penyusunan suatu UU terkait SDA sebagai *lex generalis* yang merupakan landasan bersama pengaturan SDA semua sektor.

BAGIAN III
REFORMA AGRARIA DARI PERSPEKTIF EKONOMI-POLITIK

PEMBANGUNAN YANG MENYINGKIRKAN[*]

Budiman Sudjatmiko[**]

Arah Pembangunan Kita, Mundur dari Titik Nol

Ketika VOC mulai menjajah Nusantara, sistem ekonomi kita dibangun dengan orientasi ekspor bahan mentah dalam hal ini adalah rempah-rempah. Inggris menambahkannya dengan impor produk olahan dan menyusun suatu kebijakan baru dalam hukum agraria yaitu dengan sistem sewa tanah yang kita kenal dengan *landrente* (pajak tanah), sistem yang sebelumnya tak dikenal dalam masyarakat pra kolonial. Masyarakat pra kolonial menunjukkan kepatuhan kepada penguasa dengan memberikan hasil produksi pangan, bukan dengan pembayaran sewa tanah. Selanjutnya penjajahan Hindia Belanda (1830-1870) menunjukkan pemerasannya dengan membuat kebijakan tanam paksa yang lagi-lagi sesungguhnya diorientasikan untuk pemenuhan ekspor. Tahun 1870 merupakan tonggak baru bagi kolonialisme Belanda, sebab ketika itu tuntutan kaum liberal Belanda untuk ikut mengambil 'untung' dari tanah jajahan dibuka melalui *Agrarische Wet, koeli ordonnantie* (1880) dan juga *Ontginnings-ordonantie*

---

[*] Disampaikan di acara Diskusi "Mencari Solusi Permasalahan Pertanahan, Mempercepat Pembangunan Nasional", 18 Oktober 2011, Universitas Paramadina).

[**] Tim Kerja Pertanahan Komisi II dan Fraksi PDI Perjuangan DPR RI; Pembina Utama Organisasi Parade Nusantara (Persatuan Rakyat Desa Nusantara).

(1874). Maka dibukalah perkebunan-perkebunan swasta untuk memenuhi orientasi ekspor bahan mentah. Pada periode itu pula eksploitasi migas juga dimulai. Semua berlangsung hingga kedatangan 'saudara dari timur, Jepang 1930-an. Periode Jepang yang singkat ini terasa memeras bagi seluruh negeri, semua untuk penyediaan kebutuhan pangan bagi perang.

Kenapa kita perlu me-*review* cerita kolonialisme di atas, sesungguhnya dimaksudkan untuk melihat, apakah benar-benar kita telah melangkah pada makna kemerdekaan sesungguhnya sebagaimana Bung Karno menyebutnya dengan 'jembatan emas' ataukah mundur ke belakang dalam bentuk-bentuk baru? Kita hanya bisa mengenalinya melalui orientasi ekonomi bangsa ini dan sistem hukum yang menjadi penopangnya.

Kemerdekaan sejatinya dimaksudkan untuk menghentikan sistem ekonomi feodal dan sistem ekonomi kolonial. Kemerdekaan sejatinya adalah berhentinya eksploitasi kembalinya hak-hak rakyat untuk mengelola sumber daya alam/agraria bagi kesejahteraan seluruh anak bangsa. Selama 15 tahun kemudian disusunlah suatu UU yang dimaksudkan untuk menjalankan amanat pembukaan UUD 1945:

> *Kemudian daripada itu untuk membentuk suatu Pemerintahan Negara Indonesia yang melindungi segenap Bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia dan untuk memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa, dan ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial, maka disusunlah kemerdekaan Kebangsaan Indonesia itu dalam suatu Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia yang berkedaulatan rakyat dengan berdasar kepada : Ketuhanan yang Maha Esa, Kemanusiaan yang Adil dan Beradab, Persatuan Indonesia, dan Kerakyatan yang Dipimpin oleh Hikmat Kebijaksanaan dalam Permusyawaratan/Perwakilan, serta dengan* ***mewujudkan suatu Keadilan Sosial bagi Seluruh Rakyat Indonesia.***

UU itu adalah UU Peraturan Dasar Pokok-pokok Agraria disingkat UUPA. Pada pokoknya UUPA dimaksudkan untuk

mengakhiri dua sistem ekonomi yaitu sistem ekonomi feodalistik dan sistem ekonomi kolonial yang merugikan rakyat.

Tak berlangsung lama, setelah berulang kali usaha untuk mengambil alih kembali negeri dalam kekuasaan kolonial gagal melalui agresi Belanda I dan II, akhirnya kekuatan asing berhasil merebutnya kembali, kali ini dengan cara kudeta kekuasaan Soekarno. Kita memasuki fase panjang Orde Baru 1966 hingga 1998. Bentuknya dengan utang melalui LoI (Tokyo 1966), modal langsung, modal tak langsung. Jenis sumber daya yang dikuras adalah migas dan mineral, agraria dalam bentuk perkebunan, pertambangan, dan hutan untuk kepentingan ekspor bahan mentah, serta UU yang memuluskannya adalah UU Penanaman Modal Asing (UU No 1 tahun 1967) dan UU No 11 tahun 1967 Tentang Pertambangan.

Sayangnya perubahan politik 1998 yang dulu kita perjuangkan gagal meluruskan tujuan-tujuan terbentuknya pemerintah negara Republik Indonesia sebagaimana amanat Pembukaan UUD 1945.Kita lihat bahwa pasca Orde Baru ini tetap menopangkan diri pada utang melalui LoI 1997 yang ditandatangani oleh Soeharto di episode terakhir kekuasaannya, modal langsung, dan modal tidak langusng. Orientasi ekonomi kita masih ekspor bahan mentah, ditambah dengan menguatnya impor bukan hanya produk olahan yang diimpor, bahkan juga impor bahan pangan. Nyaris semua kebutuhan pokok adalah impor, beras, terigu, garam, buah, dan lain-lain. Sebuah ironi negeri agraris. Eksploitasi migas dan mineral melalui UU No. 22 tahun 2001 migas, listrik melalui UU No. 20 tahun 2002, kehutanan (UU No. 41 tahun 1999), UU No. 19 tahun 2004, dan lain-lain.

Hebatnya, pemerintahan SBY justru melahirkan suatu UU baru yang memuluskan ekspansi modal asing yaitu UU No 25 tahun 2007 tentang Penanaman Modal yang secara prinsipil membuka masuknya modal asing 100% melalui asas perlakuan yang sama (*equal treatment*) antara modal asing (orang asing, badan hukum asing) dengan negara RI, badan hukum Indonesia, dan perse-

orangan Indonesia, dan nyaris saja memberikan hak guna usaha (HGU) 95 tahun dengan pemberian HGU 60 tahun sekaligus dan 35 tahun perpanjangan, hak pakai 70 tahun, dan hak guna bangunan (HGB) 60 tahun. Apa maksud pasal ini? Tidakkah itu bahkan melebihi hak *erpacht* pada *Agrarische wet* 1870 yang memberikan hak selama 75 tahun. Pasal ini pun akhirnya digugurkan dalam *judicial review* di MK. Namun demikian problemnya belum selesai, sebab asas *equal treatment* masih berlangsung dengan dikuatkan oleh PP 77 tahun 2007 yang membuka nyaris seluruh sektor kehidupan rakyat untuk modal asing, termasuk pendidikan.

Semestinya pendidikan bukanlah sektor usaha, melainkan sebagai sistem ideologi bangsa untuk menanamkan karakter kebangsaan yang kuat (*national building*). UU ini dilengkapi dengan kebijakan FTZ (*free trade zone*), di mana pintu pasar-pasar bebas dibuka. Hanya butuh satu pintu untuk masuk menerobos seluruh ke pasar di wilayah Indonesia, dan FTZ telah membukanya. UU No 25 tahun 2007 tentang Penanaman Modal dan kebijakan FTZ ini melengkapi sejumlah UU lain yang mengeksploitasi sumber daya alam/agraria kita, sekaligus melengkapi orientasi sebagai pasar bagi impor produk-produk olahan dan pangan dari luar negeri.

Apa ini artinya? Artinya selama 1200 tahun nusantara yang berjaya, runtuh oleh 350 tahun kolonialisme bangsa-bangsa Eropa (Belanda, Inggris, Portugis), dan kini 66 tahun kemerdekaan, perjalanan bangsa ini malah mundur dari titik nol, sebab orientasi ekonomi kita tetap tidak berubah secara mendasar, kita masih berorientasi ekspor produk mentah, serta menempatkan diri kita sebagai pasar sangat besar bagi impor produk olahan dan diperparah dengan impor pangan.

Apa akibatnya? Akibatnya adalah, ketimpangan yang sangat besar dalam penguasaan sumber daya alam dan agraria dan tentu saja kemiskinan yang luar biasa. Data BPN menyatakan bahwa hanya 0,2% dari penduduk negeri ini (>250 juta) menguasai 56% aset nasional, dan konsentrasi aset ini 87%-nya adalah dalam

bentuk tanah. Bisa dibayangkan ini ketimpangan yang sungguh-sungguh luar biasa. Sudah pasti eksesnya adalah kemiskinan dan konflik perebutan sumber daya alam/agraria yang banyak. Kita sehari-hari sudah melihatnya dalam tayangan televisi tentang konflik Freeport, dan beribu kasus lain yang tak selalu termuat media massa kita.

Jadi yang merupakan pokok hal terpenting bagi kita semua sekarang adalah menanyakan ulang: ke mana arah bangsa ini sesungguhnya?

Konteks

Dalam buku *The Theory of Access,* Nancy Lee Peluso mengatakan bahwa akses adalah kemampuan untuk mendapatkan keuntungan (*benefit*) dari *resources* dengan cara menguasai *resouces* langsung, menguasai orang dan institusi. Pertanyaan dasarnya adalah, ketika akses didapatkan, apakah di sisi mata uang lainnya, ada yang tersingkir dari askes tersebut (*exclusion*).

Bahkan Bank Dunia pun menyadari kekeliruannya setelah 25 tahun menyingkirkan pertanian sebagai sektor penting, kini menyadari bahwa justru pertanianlah yang sesungguhnya menyelamatkan banyak orang. Sungguh sebuah kesadaran yang terlambat sebab Bung Karno sejak tahun 1954 pun telah berpidato, pada peletakan batu pertama kampus IPB, bahwa pangan adalah politik, siapa menguasai pangan, ia menguasai orang banyak!

Yang terjadi selama kita bersama dengan Bank Dunia adalah individualisasi penguasaan pertanian melalui pembagian persil-persil tanah dengan sertifikat itu. Individualisasi ini mempercepat peralihan tanah vertikal (akumulasi ke tangan yang lebih besar). Sementara itu Tania Li *dalam Power of Exclusion: Land Dilemmas in Southeast Asia, 2011*, menyatakan ada 4 kekuatan besar yang telah menyingkirkan rakyat dari aksesnya terhadap lahan yaitu: regulasi, kekuasaan dan kekerasan, pasar, serta legitimasi. Hal-

hal di atas menyebabkan tersingkirnya para petani kita dari aksesnya terhadap lahan.

Tak cukup dengan itu, penyingkiran juga terjadi terhadap akses mereka (petani/nelayan: produsen pangan kita) terhadap surplus yang mereka hasilkan. Hasil pangan petani/nelayan kita lari ke pengumpul, lalu ke pedagang dan selanjutnya kepada eksportir, dengan menyingkirkan *benefit* atas harga yang tidak dapat dinikmati produsen pangan kita. Akumulasi surplusnya diakumulasi secara vertikal ke kelas di atasnya. Anda bisa bayangkan bagaimana sebuah negara Singapura bisa menjadi produsen pangan, padahal tak ada lahan pertaniannya, sementara negara kita, Indonesia, yang memiliki jutaan petani justru menjadi negara pengimpor beras dan bahan pangan lainnya. Jika impor menguat, maka secara ironis produsen kita tertimpa tangga 2 kali. Begitulah yang terjadi dalam sistem ekonomi pangan kita.

Lalu di mana letak pembicaraan kita mengenai RU Pengadaan Tanah untuk Kepentingan Pembangunan ? Saya mengkhawatirkan bahwa RUU ini pun akan menyingkirkan rakyat dari aksesnya terhadap tanah. Nyaris sudah dapat dipastikan. Orientasi pembangunan infrastruktur kita bukan pada misalnya pembangunan jalan-jalan pedesaan sehingga memudahkan akses petani pada pasar langsung sehingga memotong rantai pengumpul yang mengambil *benefit* atas *surplus value* dari petani kita.

Saya tidak menolak pembangunan infrastruktur. Itu penting. Namun pembangunan infrastruktur mesti diorientasikan pada kepentingan umum yang implikasinya adalah memudahkan akses yang lemah untuk mempertahankan akses *surplus value* yang mereka miliki. Pembangunan itu juga semestinya tidak serta merta menghilangkan akses orang/rakyat pada tanah yang sebelumnya mereka miliki, lalu menggantinya dengan sejumlah uang dan tidak bertanggungjawab atas kelangsungan kualitas hidup rakyat pasca pengambilalihan tanah mereka.

Saya ingin me-*review* kronologi RUU ini agar kita memiliki gambaran mengenai konteksnya: Pasca terpilihnya SBY-Boediono sebagai Presiden dan Wakil Presiden, agenda yang mula-mula diselenggarakan adalah '*national summit*.' Pada 29- 30 Oktober 2009 pemerintah menggelar "national summit" yang menegaskan perlunya pembangunan infrastruktur seperti pembangunan jalan tol dan listrik. Forum tersebut ingin memastikan pelaksanaan atas program dan bukan daftar program baru. Hal ini disebabkan selama 5 tahun masa pemerintahan SBY jilid I rencana pembangunan infrastruktur tidak memenuhi target. Sebagaimana kita ingat bahwa sebelumnya pada 26 November 2006 diselenggarakan *infrastructure summit*, yang salah satu agendanya adalah percepatan pembangunan infrastruktur.

Salah satu prasyarat bagi percepatan pembangunan infrastruktur adalah ada perangkat perundang-undangan yang mempermudah dilakukannya akuisisi lahan untuk kepentingan pembangunan infrastruktur. Satu-satunya perangkat hukum bagi akuisisi lahan adalah Keppres No. 55 tahun 1993 yang merupakan produk Orde Baru. Tentu saja keppres ini dianggap tidak lagi sesuai pada masa Reformasi, bukan hanya secara substansial melainkan juga trauma mendalam akibat praktik-praktik pengambilalihan lahan pada masa Orde Baru yang dilakukan dengan cara-cara represif. Oleh karenanya pemerintah SBY jilid I menyusun suatu peraturan baru yaitu Perpres No. 36 tahun 2005 yang memberikan landasan bagi program pengambilalihan lahan rakyat. Dalam perjalanannya Perpres tersebut ditolak rakyat dengan gelombang aksi besar-besaran. Perpres kemudian diubah menjadi Perpres No. 65 tahun 2006 yang sesungguhnya tidak jauh berbeda substansinya dengan Perpres No. 36 tahun 2005, atau boleh dikata sebagai upaya meredam gejolak saja. Tentu saja perangkat hukum setingkat Perpres tidak akan memberikan legitimasi yang kuat bagi upaya pengambilalihan lahan bagi kepentingan pembangunan infrastruktur.

Pada Selasa, 25 Januari 2011 DPR menyelenggarakan Paripurna DPR yang salah satu agendanya adalah pembentukan Pansus RUU

Pengadaaan Lahan untuk Kepentingan Pembangunan. RUU Pengadaaan Lahan telah diusulkan sejak penyusunan Prolegnas 2010 pada Desember 2009, namun DPR menyangsikan pemerintah mengakomodasi kepentingan rakyat, sehingga RUU tersebut diminta menjadi RUU inisiatif DPR. Hingga akhir Prolegnas RUU Pengadaan Lahan tersebut tidak segera dibahas oleh DPR, dan akhirnya pada Prolegnas 2011 ini RUU tersebut kembali diajukan oleh pemerintah sebagai inisiatif pemerintah untuk dibahas tahun ini. Saat ini pembahasan RUU ini telah sampai pada pembahasan DIM, daftar inventarisasi masalah, artinya pasal per pasal mulai dibahas bersama DPR dan pemerintah.

Jika kita bersama melihat konteks ini, maka yang sesungguhnya terlihat bukanlah itikad baik untuk menyelenggarakan pembangunan infrastruktur untuk mempermudah para produsen kita (petani/nelayan) dan rakyat kecil pada umumnya untuk mengakses pembangunan, melainkan menyelenggarakan infrastruktur untuk mempermudah jalur eksploitasi sumber daya alam/agraria dan mempercepat distribusi barang impor masuk. Kita akan melihatnya dalam pasal 13 RUU Pengadaan Tanah untuk Kepentingan Pembangunan tentang jenis-jenis kepentingan umum yang sesungguhnya menyimpan kepentingan komersial, misalnya: jalan tol, pelabuhan, bandar udara, dan terminal; Infrastruktur minyak, gas dan panas bumi, meliputi transmisi dan/atau distribusi minyak, gas, dan panas bumi; pembangkit, transmisi, gardu, jaringan, dan distribusi tenaga listrik; jaringan telekomunikasi dan informatika; penataan pemukiman kumuh perkotaan dan/atau konsolidasi tanah; (di belakangnya ada kepentingan pembangunan apartemen-apartemen mewah, melengkapi UU Perumahan dan Permukiman dan RUU Rumah Susun_red).

Ancaman: Hilangnya Akses Rakyat

Selanjutnya perlu kita menengok mengenai beberapa hal pokok yang menjadi masalah substansial dalam RUU ini, di antaranya adalah:

1. Mengenai kepentingan umum
2. Keadilan dan jaminan kepastian hukum
3. Kompensasi
4. Mekanisme perlawanan hak

Yang *pertama* adalah soal kepentingan pembangunan. RUU ini mendefinisikan kepentingan pembangunan mewakili dua hal yaitu kepentingan umum dan kepentingan usaha swasta, pasal 4 RUU. Suatu definisi yang janggal sesungguhnya. Kepentingan umum mewakili *public purposes,*sementara usaha swasta mewakili *private purposes*. Bagaimana mungkin *private purposes* (baca: usaha swasta) diberikan kemudahan sebagaimana kepentingan umum. *Kedua*, mari kita melihat rincian kepentingan umum yang dimaksud dalam RUU ini. Rincian kepentingan umum dalam pasal 13 RUU ini adalah sbb:

1. Jalan umum, jalan tol, terowongan, jalur kereta api, stasiun kereta api, dan fasilitas operasi kereta api;
2. Waduk, bendungan, irigasi, saluran air minum, saluran pembuangan air dan sanitasi, dan bangunan pengairan lainnya;
3. Pelabuhan, bandar udara, dan terminal;
4. Infrastruktur minyak, gas dan panas bumi, meliputi transmisi dan/atau distribusi minyak, gas, dan panas bumi;
5. Pembangkit, transmisi, gardu, jaringan, dan distribusi tenaga listrik;
6. Jaringan telekomunikasi dan informatika;
7. Tempat pembuangan dan pengolahan sampah;
8. Rumah sakit pemerintah/pemerintah daerah;
9. Pemakaman umum pemerintah/pemerintah daerah;
10. Fasilitas keselamatan umum;
11. Cagar alam dan cagar budaya;

12. Kantor pemerintah/pemerintah daerah/desa
13. Penataan pemukiman kumuh perkotaan dan/atau konsolidasi tanah;
14. Prasarana pendidikan atau sekolah pemerintah/pemerintah daerah;
15. Prasarana olahraga pemerintah/pemerintah daerah; dan
16. Pembangunan kepentingan umum lainnya yang ditetapkan dengan Keputusan Presiden.

Dari definisi tersebut jika kita periksa sebagiannya adalah kepentingan umum yang sudah diprivatisasi, jalan tol misalnya. Demikian juga mengenai penataan pemukiman dan konsolidasi tanah terutama untuk pembangunan perumahan, bukankah kini dengan UU tentang Perumahan dan Permukiman, penyediaan perumahan juga sudah dikomersialisasi?

Berikutnya adalah soal mekanisme pelepasan hak. Jangka waktu untuk melakukan konsultasi publik atas perencaan pengadaan tanah (baca: pengambilalihan tanah) sangat pendek, paling lama 2 bulan dengan perpanjangan konsultasi 1 bulan dan dengan pemeriksaan tim kajian atas keberatan pengadaan tanah yang hanya maksimal 7 hari. Artinya, hanya 3 bulan 7 hari, rakyat punya waktu menyampaikan keberatannya. Sementara itu domain kekuasaan atas penetapan perencanaan tersebut tetap berada dalam domain Menteri atau Gubernur.

Berikutnya mengenai ganti kerugian. RUU ini tidak menyebutkan benda-benda yang termasuk dalam kategori objek ganti rugi, terkesan objek ganti kerugian hanya berupa tanah. RUU ini jauh lebih mundur dari Keppres No 55 tahun 1993 maupun Perpres No 65 tahun 2006 yang menyebut bahwa objek ganti rugi tak hanya tanah melainkan juga bangunan, tanaman, dan hal-hal yang terikat dengan tanah. Apalagi soal ganti kerugian sosial akibat kehilangan akses sosial di tempat semula, tentu saja tak mendapat tempat dalam RUU ini.

RUU ini juga tidak memberikan tempat bagi usaha perlawanan hak. Satu-satunya persoalan adalah ganti kerugian yang apabila tidak disepakati maka pengadilan negeri memutus dalam waktu 30 hari sebagai pengadilan tingkat pertama dan terakhir yang bersifat final dan mengikat, sebagaimana pasal 42 RUU. Sama saja perlawanan hak yang objek sengketanya adalah hak atas tanah, dianggap persoalan pelanggaran kecil atau jangan-jangan dianggap perkara tipiring biasa dan sederhana?

Selanjutnya hal yang seharusnya dilihat secara serius adalah konsekuensi dari RUU ini terhadap hilangnya akses rakyat terhadap tanah yang dikuasainya. Pembangunan yang mengambilalih hak rakyat atas tanahnya (*resources*) seringkali dianggap selesai dengan jawaban: ganti rugi. Kata ganti rugi sendiri sesungguhnya berasal dari 'sindiran' rakyat di era Orde Baru karena setiap pengambilalihan tanah selalu menyebabkan kerugian bagi rakyat yang diambil tanahnya. Kerugian itu secara pokok disebabkan hilangnya akses rakyat dari tanah yang dipunyainya dan ganti rugi yang tidak layak sehingga kualitas hidup rakyat pasca pengambilan tanah semakin buruk.

Negara juga sering kali melupakan bahwa hak atas properti (*property right*) bukanlah sekadar pengakuan pada hubungan subjek pemilik dengan objek kebendaannya (*property*), melainkan terikat di dalamnya hubungan sosial berupa keterikatan *landscape* sosial: kebudayaan, mata pencaharian, lingkungan sosial, dan lain-lain. Ketidakmengertian ini menyebabkan kompensasi/ganti kerugian hanya dihitung dari ukuran nilai objek (lahan/tanah) semata. Kompensasi atas kehilangan ikatan *landspace* sosial tidak turut dihitung.

Kekhawatiran itulah yang menyebabkan Fraksi PDI Perjuangan mengusulkan bahwa aspek ganti rugi jangan sampai menjadi proses *exclusion* (penyingkiran) rakyat pada akses atas tanah yang dimilikinya. Kami menyadari bahwa pertama: hak atas tanah yang menjadi landasan pengambilalihan tanah berasal dari karakteristik hak atas tanah yang plural di Indonesia. Sebagai negara multietnis,

kita mengenal hukum adat (hak ulayat) yang salah satunya mengatur mengenai hak atas tanah ulayat. Bahkan UUPA pun menyadari keberadaan hak ulayat, mengakui hak tersebut dan meletakkanya sebagai dasar-dasar bagi penataan hukum agraria nasional. Ulayat memiliki karakteristik yang unik sebab ulayat mengedepankan penguasaan komunal bukan sekadar penguasaan individual.

Kedua, kami mengasumsikan bahwa jenis-jenis kepentingan umum (maupun kepentingan pembangunan lainnya) mengandung unsur komersial di belakangnya. Jelas tidak adil ketika orientasi pada benefit (keuntungan) dari pembangunan itu hanya dirasakan oleh pelaku penyelenggara pembangunan dengan sisi lain menyingkirkan rakyat dari akses miliknya. Semestinya rakyat yang 'dulu' menguasai tanah tersebut, dengan pembangunan, mereka masih mendapatkan benefit atas pembangunan di atas tanah mereka. Usulan FPDI-Perjuangan adalah memberikan bentuk-bentuk ganti kerugian yang tetap memberikan akses benefit pada rakyat pasca diambilalih tanahnya, dengan bentuk ganti kerugian yang disesuaikan dengan karakteristik jenis proyek pembangunannya. Contohnya, pembangunan jalan tol, diganti rugi dengan berbagai opsi: uang, tanah pengganti, permukiman kembali, sewa (pemerintah menyewa pada rakyat, dengan demikian rakyat mendapatkan hasil sewa reguler), bagi untung, saham; ketentuan ini dapat berlaku akumulatif bagi rakyat yang diambil alih. Dengan ini kami berharap bahwa pembangunan tidak selalu merupakan penyingkiran rakyat pada akses atas *benefit* terhadap tanah.

KRISIS KONFLIK TENURIAL-PSDA INDONESIA: PEMBELAJARAN DARI DEWAN KEHUTANAN NASIONAL

Hariadi Kartodihardjo*

Pendahuluan: Konflik sebagai Ujung Peristiwa

Selain telah menghasilkan manfaat positif yang dikehendaki oleh semua pihak, pengelolaan sumber daya alam (PSDA) menimbulkan dampak langsung berupa konflik-konflik yang kemudian berdampak terjadinya kemiskinan dan kerusakan sumber daya alam. Kemiskinan dan kerusakan sumber daya alam ini lebih lanjut juga menjadi pemicu terjadinya konflik.[1] Secara teoretis, konflik terjadi secara simultan akibat keberadaan sumber daya alam semakin langka sementara yang berkepentingan tetap bahkan meningkat (*one social-interest field*), persoalan-persoalan pola perilaku atau interaksi destruktif (*destructive patterns of behavior or interaction*), dan ketidak-seimbangan atau ketidak-adilan dalam mengontrol sumber daya alam (*unequal control of resources)*.[2]

Konflik yang dilandasi oleh PSDA, terjadi sejak di tingkat undang-undang sampai dengan pelaksanaan di lapangan. Konflik

---

* Guru Besar Kebijakan Kehutanan, Fakultas Kehutanan, IPB. Ketua Presidium Dewan Kehutanan Nasional (DKN) periode 2006-2008, 2011-2013.

[1] Kementerian Koordinasi Perekonomian, 2007. Daya Dukung P Jawa. Jakarta

[2] Selanjutnya, lihat W. Moore dalam bukunya *The Mediation Proces: Practical Strategies for Resolving Conflict* seperti dikutif oleh ICEL (1999). Di sana disebutkan sejumlah faktor lain penyebab terjadinya konflik, misalnya, relationship problems, data problems, different interpretations of data, different assessment procedures, interest conflict, dan lain-lain.

demikian ini seolah-olah tidak terlihat sehingga dibiarkan. Secara formal, dalam Rencana Pembangunan Jangka Menengah misalnya, strategi prioritas yang terkait dengan PSDA tidak ada. Rencana pembangunan yang bertujuan untuk mencapai visi nasional itu sepertinya berasumsi bahwa persoalan tenurial dan konfliknya telah dianggap selesai.[3] Hal demikian ini sejalan dengan pemanfaatan dan eksploitasi sumber daya alam yang ditetapkan dan dialokasikan berdasarkan peta dan legalitasnya. Hutan dan tambang diekspoitasi dan lahan-lahan kebun dialokasikan penguasaannya berdasarkan peta-peta legal itu tanpa memperhatikan kondisi di lapangan yang dalam kenyataannya banyak penduduk asli maupun pendatang yang telah menempatinya.

Berdasarkan pengalaman mengikuti proses-proses pembuatan kebijakan, baik di pusat maupun daerah serta pelaksanaan mediasi terjadinya konflik melalui Dewan Kehutanan Nasional (DKN), maupun dalam pelaksanaan pengajaran dan penelitian, beberapa situasi yang melatar-belakangi terjadinya konflik dalam PSDA, sebagai berikut:

Bagi para perencana dan pengelola pembangunan yang basis kerjanya menggunakan kerangka pemikiran agregat seperti satuan-satuan pertumbuhan ekonomi maupun manfaat teknologi bagi pengembangan produktivitas sumber daya alam, adanya bahkan gejala-gejala konflik tenurial tidak dan nampaknya terus tidak akan terlihat. Di kalangan politisi dan pengamat, ukuran-ukuran pembangunan ekonomi yang berdiri di atas anggapan kemapanan hak dan status sumber daya agraria terus menjadi perdebatan. Semakin elit lokus pembahasannya, semakin kabur argumen yang sampai ke publik. Politisi yang perjuangannya sesuai fakta tidak dapat muncul ke permukaan karena tidak dapat menggunakan bahasa yang sesuai dengan arus besar politisasi keadaan.

---

[3] Kajian RPJM ini sedang dilakukan oleh suatu Tim Kerja yang terkait dengan kebijakan nasional pelaksanaan REDD+ maupun kebijakan nasional terkait penyusunan Rencana Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup (RPPLH)

Di kalangan akademisi dan dunia mahasiswa pada umumnya, persoalan agraria bukan hanya salah dilihat, tetapi terletak jauh di belakang tumpukan konsep dan rumus, sehingga tidak terlihat. Persoalan hak dan status sumber daya agraria dianggap sudah mapan. Ilmu dan pengetahuan berdiri di atas kemapanan itu, dan yang tersisa adalah upaya meningkatkan produktivitas dengan teknologi, transfer pengetahuan, rekayasa pasar, fiskal dan moneter dan terbangunlah pembangunan ekonomi. Kesalahan mendasar dalam hal ini adalah digunakannya konsep-konsep pembangunan yang asumsinya tidak dipenuhi. Hal demikian ini akibat terbatasnya jenis ilmu pengetahuan yang digunakan dalam memecahkan masalah pembangunan dan/atau tidak adanya kepedulian atas adanya hegemoni dari setiap bentuk cara pikir maupun teknologi yang digunakan untuk memecahkan masalah.[4]

Di kalangan birokrasi pembuat dan pelaksana kebijakan, yang dipegang adalah koridor hukum. Tidak akan ada langkah inovatif kalau tidak sejalan dengan pasal-pasal peraturan-perundangan. Tidak ada opini dan argumen-argumen baru yang dikembangkan, yang ada adalah gerakan nyata program dan kegiatan pembangunan berdasarkan struktur penguasaan sumber daya agraria yang *given*. Kesalahan hampir tidak dapat diperbaiki karena faktor "*policy trap*": inovasi di lapangan yang sesuai dengan fakta, banyak yang salah menurut pasal-pasal peraturan-perundangan.

Berbagai bentuk perizinan pemanfaatan SDA serta pengawasan pemanfaatan SDA hanya menjadi bentuk pelaksanaan administrasi dan pengendalian yang lemah, dan di balik itu menjadi transaksi saling menguntungkan antara pemberi dan penerima izin. Kekuatan jaringan pemberi maupun penerima izin ini telah mampu memengaruhi berbagai pembuatan maupun pelaksanaan kebijakan PSDA sehingga telah terjadi penyalah-

---

[4] Hal ini secara khusus dibahas dalam buku: *Kembali ke Jalan Lurus: Kritik Ilmu dan Praktik Kehutanan* (2012). Buku ini masih dalam pembahasan dan belum diterbitkan.

gunaan hak menguasai negara (HMN) atas SDA. Izin tidak mampu mengendalikan terjadinya tumpang-tindih penguasahaan SDA, sebaliknya, kebijakan perizinan justru menambah konflik PSDA.

Akumulasi kekuatan diskursus developmentalisme, hilangnya pendekatan bentang alam dan digantikan dengan pendekatan komoditi dalam hampir seluruh perencanaan pembangunan, serta kuatnya jaringan politik yang telah mendapat kekayaan dan sumber daya dari eksploitasi SDA pada akhirnya tidak pernah melihat konflik tenurial maupun kerusakan dan pencemaran lingkungan hidup sebagai masalah mendasar dalam pelaksanaan pembangunan. Terkait dengan kekuatan politik itu, penyelesaian konflik terurial dan PSDA secara adil dianggap hanya akan mengurangi "hak istimewa" yang selama ini diperoleh.[5] Oleh karena itu persoalan konflik, kerusakan maupun pencemaran lingkungan hidup hanya ditempatkan sebagai dampak pembangunan dan ditangani secara parsial dan sporadis, tergantung besar-kecilnya dampak politik yang ditimbulkannya.

Berbagai kenyataan di atas memberikan argumen bahwa konflik adalah kejadian-kejadian di ujung peristiwa. Hampir serupa dengan konsep simulakrum, simulakra, simulasi.[6] Konflik tenurial itu hanyalah reduplikasi dari berbagai kejadian yang sesungguhnya terjadi (fakta), namun kejadian-kejadian yang sesungguhnya

[5] Data alokasi manfaat hutan, misalnya, 99% untuk usaha besar dan hanya 1% untuk usaha kecil dan masyarakat adat/lokal. Dalam situasi konflik dan biaya tinggi perizinan, ketimpangan tersebut dapat dicapai, karena hanya usaha besar saja yang sanggup membayarnya. Hal ini sejalan dengan kompilasi data APHI Kalimantan Tengah bahwa dari 20 HPH, berdasarkan data 2009 dan 2010 dilaporkan terjadi pengawasan/tahun oleh Kemenhut/UPT 0-17x, rataan 2,85x; oleh Propinsi 0-18x, rataan 6,7x; oleh Kabupaten/kota 0-21x, rataan 6,4x, oleh Lembaga Non Kehutanan 0-4x, rataan 1x. Dalam 1 tahun diawasi oleh rata-rata 58 orang dengan kisaran antara 6 sampai dengan 172 orang per HPH per tahun. Adapun rata-rata pemeriksaan per HPH per tahun dilakukan selama 98 hari dengan kisaran antara 15 sampai dengan 270 hari. Biaya pengawasan per HPH per tahun (1 HOK 700 ribu Rp) yaitu: a/ Dengan angka maksimum = 172 orang x 270 hari x 700.000 Rp = Rp 32, 5 milyar, b/ Dengan angka rata-rata = 58 x 98 x 700.000 Rp = Rp 3,9 milyar. Ini belum "kontribusi" HPH dalam setiap pelaksanaan pengawasan.

itu tidak ada di dalam wacana ataupun pemikiran banyak orang. Akhirnya, konflik tenurial adalah tontonan di layar kaca, *headline* surat khabar atau gambar-gambar visual di jejaring sosial dan hampir sudah tidak mempunyai makna bagi masyarakat luas sebagaimana disebutkan di atas, kecuali para korban konflik itu sendiri. Akibat bentang perbedaan antara kebijakan dan pernyataan penyelesaian konflik oleh pihak-pihak yang berwenang untuk itu dengan kenyataan yang dialami para korban, maka di mata korban tidak ada lagi kredibilitas kebijakan maupun pernyataan-pernyataan dari pihak yang berwenang. Hal ini semakin menambah kedalaman terjadinya konflik, karena pihak-pihak yang berwenang menyelesaikan konflik secara umum adalah bagian dari konflik itu sendiri.

DKN sebagai "Pelipur Lara"

Ketika Dewan Kehutanan Nasional (DKN) terbentuk melalui Kongres Kehutanan Indonesia IV pada tahun 2006, kebutuhan akan resolusi konflik kehutanan mengemuka. DKN yang dibentuk berdasarkan Pasal 70 Undang-Undang Kehutanan itu dikukuhkan oleh Menteri Kehutanan melalui SK No. 39/Menhut-II/2007 tentang Penetapan Dewan Kehutanan Nasional sebagai Tim Perumus, Evaluasi dan Revisi Kebijakan Departemen Kehutanan. Kesadaran akan perlunya resolusi konflik kehutanan juga dirasakan oleh Kementerian Kehutanan di mana kemudian menerbitkan Kepmenhut No SK.254/Menhut-II/2008 tentang Pembentukan Tim Mediasi Konflik Kehutanan. Seiring perkembangannya, DKN membentuk *Desk* Resolusi Konflik yang anggotanya terdiri dari 5 Kamar DKN (pemerintah, swasta, masyarakat, LSM dan akademisi) dan menyusun Standar Pelaksanaan Kegiatan Resolusi Konflik Kehutanan yang menjadi acuan standar pengaduan kasus,

---

[6] Dikembangkan oleh Jean Baudrillard dalam karyanya Simulations (1983). Ia antara lain mengatakan bahwa dalam wacana simulasi realitas yang sesungguhnya (fakta) tidak hanya bercampur dengan realitas semu (citra) melainkan sudah dikalahkan oleh realitas semu dan lebih dipercaya.

pengelolaan dan proses penindaklanjutan laporan yang masuk ke *desk*. Selain itu, juga sudah disusun rencana pengembangan kapasitas kelembagaan, yang di dalamnya termasuk soal *fund-raising*, pengelolaan keuangan secara mandiri, dan pengelolaan administrasi *desk*. Secara umum, alur proses penanganan/upaya penyelesaian kasus yang dilakukan *desk* Resolusi Konflik sebagai berikut:

Dalam melakukan kerjanya, *Desk* Resolusi Konflik mengembangkan pendekatan mediasi, di antara para pihak yang berkonflik dengan penyelesaian akhir tetap ada di otoritas Kementreian Kehutanan dengan mengeluarkan keputusan final bagi penyelesaian konflik ini. Di samping itu, *Desk* Konflik juga mengembangkan berbagai program dan penguatan kapasitas yang menunjang proses kerja dan mediasi yang dilakukan, di antaranya:

1. Mengembangkan *database* konflik kehutanan Indonesia,
2. Mengembangkan pendokumentasian konflik kehutanan berbasiskan pengaduan, baik ke DKN maupun ke Kemenhut
3. Membuat kajian dan abstraksi resolusi konflik yang telah dijalankan
4. Mengembangkan peta sebaran konflik kehutanan Indonesia
5. Mengembangkan simpul-simpul pemetaan daerah
6. Mengembangkan pelatihan-pelatihan resolusi konflik dan dokumentasi konflik kehutanan
7. Menjalankan kegiatan mediasi resolusi konflik kehutanan.

Sejak tahun 2008 sampai dengan tahun 2011 tercatat 16 kasus yang meminta *Desk* Resolusi Konflik untuk memfasilitasi penyelesaian kasus tersebut. Ke-16 kasus itu adalah:

No.	Kasus	Lokasi	Pihak yang bersengketa	Posisi kasus
1	Sungai Utik	Kalimantan Barat	Masyarakat Adat Iban dengan Perusahaan-Pemerintah	Tumpang tindih wilayah adat dengan konsesi. Diwilayah adat Sungai Utik terdapat konsesi IUPHHK (HPH), Masy Adat Sungai utik menginginkan wilayah ini diakui sebagai hutan adat mereka
2	Kontu	Sulawesi Tenggara	Masyarakat dengan Pemerintah Kabupaten Muna	Masyarakat Kontu hidup dikawasan yang ditunjuk sebagai hutan lindung dan pemerintah daerah menginginkan masyarakat keluar dari kawasan tersebut
3	WKS	Jambi	Masyarakat dengan PT Wira Karya Sakti	Tumpang tindih klaim antara masyarakat yang tergabung dalam Persatuan Petani Jambi dengan Perusahaan HTI mengenai kawasan HTI.
4	Suluk Bungkal	Riau	PT Arara Abadi (perusahaan yang berafiliasi dengan Sinar Mas) melawan Serikat Tani Riau	Tumpang tindih IUPHHK perusahaan dengan wilayah adat kampung Suluk Bongkal
5	Banggai	Sulawesi Tengah	PT Satyaguna Sulajaya	Operasional IUPHHK ditolak oleh masyarakat karena khawatir atas dampak yang akan ditimbulkan
6	Status HKM Jateng	Jawa Tengah	Lembaga Masyarakat Dalam Hutan (LMDH) Jateng menentang SK Gubernur	Masyarakat menginginkan adanya payung hukum untuk mendukung pengelolaan hutan dibawah konsep Pengelolaan Hutan Berbasiskan Masyarakat yang dilakukan oleh Perhutani.
7	Komastu Siak	Riau	Kesatuan Masyarakat Siak (Kemas)/Komastu	Masyarakat dijanjikan hak untuk membuka lahan untuk perkebunan kelapa sawit oleh pemda, tapi kemudian diketahui lahan tersebut ada konsesi lain. Pemda mengarahkan masy utk mengurus izin HKM ke Kementrian Kehutanan
8	Kasus Perdasus Papua	Papua	Masyarakat adat dengan pengusaha pemegang IUPHHK-HA	Perbedaan pandangan anatara pemerintah Papua dan Kementrian Kehutanan mengenai otonomi khusus kehutanan Papua
9	Seibatin Lapung	Lampung	Masyarakat Seibatin Lapung	Permohonan kepada Menhut untuk pembebasan tanah yang diatasnya sudah dibebani ijin HTI dan HTR sesuai adat
10	TN Bukit Baka Bukit Raya	Melawi - Kalimantan Barat	Masy. Adat Siay dengan Balai TN, dan perusahaan tambang	Wilayah adat masyarakat adat Katemenggungan Siyai Tumpang tindih dengan TN. Bukit Baka

No.	Kasus	Lokasi	Pihak yang bersengketa	Posisi kasus
11	Sangketi Gedang	Jambi	Masy. Adat dengan pengusaha	Tumpung tindih wilayah konsesi HTI dengan wilayah adat
12	Toba Pulp Lestari	Sumatera Utara	MAsyarakat dengan pengusaha	Tumpang tindih konsesi HTI dengan hutan adat masyarakat
13	Semenanjung Kampar	Riau	Masyarakat-Perusahaan HTI	Tumpang tindih konsesi HTI dengan hutan adat masyarakat
14	Kepulauan Meranti	Riau	Masyarakat-Perusahaan HTI	Tumpang tindih konsesi HTI dengan hutan adat masyarakat
15	Daya Tumbang Tujang	Kalteng	Masyarakat dgn IUPHHK	Tumpang tindih IUPHHK perusahaan dengan wilayah adat kampung Daya Tumbang Tujang
16	Lembah Masurai	Jambi	Masyarakat dgn Kementrian Kehutanan	Masyarakat membuka peladangan kopi dikawasan Hutan produksi dan hutan konservasi. Kementrian kehutanan menginginkan masyarakat keluar dari kawasan tersebut

Kasus-kasus yang dilaporkan kepada *Desk* Resolusi Konflik Kehutanan DKN ini tersebar di pulau-pulau besar Indonesia seperti berasal dari Sumatera, Jawa, Kalimantan, dan Papua. Berdasarkan aktornya, konflik-konflik ini melibatkan pengusaha, masyarakat dan pemerintah. Sebagian besar masalah terjadi di kawasan hutan produksi yang diberikan konsesi kepada pihak ketiga seperti perusahaan Hutan Tanaman Industri (HTI) dan pemegang izin Pemanfaatan Hutan Alam (HPH). Namun selain itu juga terjadi di hutan lindung dan hutan konservasi. Hampir semua konflik ini bermula dari tumpang-tindih klaim antara pemerintah dengan masyarakat atau antara perizinan kehutanan dengan klaim masyarakat adat ataupun masyarakat lokal.

Pengalaman dari berbagai kasus mediasi yang telah dan sedang dilakukan oleh DKN tidak banyak, relatif terhadap ribuan konflik yang sedang terjadi. Oleh karena itu peran DKN hanyalah pelipur lara bagi tragedi konflik tenurial secara nasional. Meskipun begitu pada bagian kedua ini diuraikan pengalaman DKN, sebagai berikut:

Antara Keinginan dan Hambatan

Pada dasarnya semua pihak setuju apabila konflik dapat dipecahkan dan dikendalikan, namun langkah nyata untuk mewujudkannya tidak serta-merta mudah dilakukan. Peran Pemerintah dan Pemerintah Daerah sangat menentukan, karena konflik yang terjadi secara keseluruhan terkait dengan status dan fungsi kawasan hutan, yang mana penetapan dan pelaksanaan kebijakannya berada di tangan Pemerintah dan Pemerintah Daerah.

Persoalannya, di antara sekian banyak masalah yang dihadapi Pemerintah dan Pemerintah Daerah, penanganan konflik sejauh ini masih belum menjadi prioritas. Tidak ada unit kerja tertentu yang dibentuk, yang secara khusus mempunyai tugas pokok dan fungsi untuk menginventarisasi dan memediasi konflik kehutanan. Konflik yang semula dimaknai sebagai akibat negatif yang disebabkan oleh "faktor luar", kini mulai disadari bahwa konflik banyak disebabkan akibat negatif dari pelaksanaan kebijakan Pemerintah dan Pemerintah Daerah itu sendiri. Situasi demikian itu menjadikan timbulnya keraguan dan menjadi penyebab lambatnya penyelesaian konflik, karena Kamar Pemerintah dapat menjadi bagian dari masalah terjadinya konflik tersebut.

Aktor utama dalam penanganan konflik yaitu pemerintah, masyarakat dan kalangan bisnis yang terkait dengan konflik itu sebenarnya sudah mempunyai "sejarah" hubungan yang kurang harmonis. Hubungan yang kurang harmonis ini dapat diketahui secara terbuka atau hanya tersirat dan tidak nyata. Perbedaan persepsi secara signifikan antara masyarakat, dunia usaha dan aparatur negara mengenai kemajuan ekonomi dan keberlanjutan ekosistem hutan maupun status hukum kawasan hutan, masih terpelihara dan terbungkus oleh kepentingan-kepentingan yang tidak sinkron. Sejumlah kondisi yang menjadi hambatan itu perlu menjadi perhatian dalam melaksanakan suatu mediasi konflik.

Proses Dialogis

Pelaksanaan mediasi konflik oleh DKN mengandalkan peran kelima kamar yang diwadahi dalam Tim Pengarah, Tim *Adhoc* dan dijalankan melalui *Desk* Mediasi Konflik. Tim Pengarah menentukan apakah suatu pengaduan akan ditindak-lanjuti atau tidak. Penetapan itu ditetapkan berdasarkan besaran dampak, kepentingan maupun anggaran yang tersedia. DKN mendapat legitimasi dalam pelaksanaan mediasi tersebut karena keberadaan kamar-kamar yang membangun hubungan khusus dengan konstituennya pada saat mediasi tersebut dilakukan. Setiap kamar, melalui Tim *Adhoc*, menghubungi konstituennya di lapangan untuk menggali histori maupun sebab-sebab terjadinya konflik sesuai versi masing-masing kamar. Oleh karena itu, keeratan hubungan antara anggota presidium dengan anggota kamarnya sangat menentukan diperolehnya legitimasi keputusan dan tindakan DKN. Hasil masing-masing kamar tersebut kemudian didiskusikan untuk memvalidasi "hasil temuan" masing-masing kamar.

Demikian pula, apabila terdapat sumber informasi yang diperlukan, misalnya peta lokasi konflik, klaim kawasan hutan maupun status dan fungsinya, apabila dipunyai oleh kamar tertentu akan diverifikasi oleh kamar lainnya. Proses dialogis seperti itu telah terbukti dapat meminimumkan hambatan birokrasi, memberi pemahaman bersama terhadap penyebab terjadinya konflik, memperkecil *gap* pemahaman tentang berbagai hal—kebutuhan ekonomi, kelestarian sumber daya hutan, termasuk status kawasan hutan. Demikian pula, dapat mewujudkan terjadinya proses saling-belajar (*share vision*) antarkamar yang dalam kondisi tertentu dapat menumbuhkan saling empati satu sama lain.

Izin sebagai Bentuk "Tata Kuasa"

Masih terbatasnya proses mediasi konflik oleh DKN menyebabkan masalah-masalah yang dipelajari hanya terbatas pada pelaksanaan kebijakan pemerintah. Isi dan pelaksanaan kebijakan

pemerintah, terutama yang terkait dengan penetapan kawasan hutan dan perizinan secara umum menjadi sumber terjadinya konflik yang ditangani DKN.

Karena belum selesainya persoalan "tata kuasa" kawasan hutan negara pada umumnya, kebijakan perizinan bukanlah menjadi bagian dari kebijakan manajemen hutan atau kontrol pelaksaaan pengelolaan dan pemanfaatan hutan, melainkan menjadi instrumen untuk menentukan status dan fungsi hutan yang sesungguhnya di lapangan. Dengan kata lain, status dan fungsi hutan yang ditetapkan di dalam peta beserta tata batas, berita acara dan sejumlah bentuk legalitas lainnya, diterima secara berbeda oleh suatu proses interaksi sosial-politik yang terjadi sesungguhnya di lapangan.

Dengan demikian, adanya teks peraturan dan penetapan kawasan hutan—setidaknya dalam hal pembahasan mengenai konflik ini, bukan merupakan wujud sesungguhnya kewenangan Pemerintah sebagai wujud hak menguasai negara (HMN). Oleh karena itu, dalam hal tertentu, di mana tidak ada konflik kawasan hutan negara, peraturan-perundangan dapat digunakan seutuhnya untuk memastikan bekerjanya HMN itu. Namun, dalam hal terjadi konflik kawasan hutan, pertimbangan sosial-politik-historis menjadi tidak terelakkan bahkan susatu keharusan. Hal inilah barangkali yang paling sulit dalam melakukan mediasi konflik, karena di negara ini, yang berlaku adalah hukum positif.

Dalam konteks ini, karena masyarakat adat/lokal pada umumnya lemah secara politik, maka dalam praktiknya hukum positif harus diterima sebagai alat pemaksa–seperti dicerminkan melalui pendekatan kekerasan oleh aparat. Sementara itu, dalam waktu yang sama, hukum positif dapat dikompromikan oleh pihak lain karena mempunyai dan menggunakan sumber daya politik yang kuat. Oleh karena itu, disadari atau tidak, proses mediasi konflik bukan hanya bersentuhan dengan pasal-pasal peraturan-perundangan yang terkait penetapan kawasan hutan negara dan prosedur serta pelaksanaan perizinan, melainkan mendudukkan

harapan yang berkonflik untuk mencapai kesepakatan-kesepakatan yang dapat melampaui keputusan-keputusan hukum yang sebelumnya telah ditetapkan. Mediasi konflik, dengan demikian, dapat dibaca sebagai sebentuk proses untuk membenturkan secara keras konflik itu secara serentak dan terkendali, yang mana meskipun terdapat pengorbanan, tetapi pengorbanan itu jauh lebih kecil daripada mediasi itu tidak pernah dilakukan dan berakhir dengan benturan lebih besar di kemudian hari.

Karena konflik hanyalah wujud dari pelaksanaan kekuasaan dengan bentuk hegemoninya, maka mengurangi benturan akibat konflik adalah memperbaiki kerangka pemikiran dan kerangka kerja keliru dalam membuat dan menjalankan kebijakan, dalam hal ini yang terkait dengan kawasan hutan negara dan perizinan. Pembangunan kehutanan yang berbasis objek yaitu kawasan hutan negara dan hasil hutan terbukti kehilangan subjeknya. Hal inilah barangkali yang menyebabkan masih rendahnya keamanan berusaha dan rendahnya jaminan ruang hidup masyarakat adat/lokal di dalam pengelolaan hutan negara.

Kebenaran dan Rekonstruksi Tata Kuasa

Proses dialogis yang produktif menjadi prasyarat berjalannya mediasi sesuai tujuannya agar solusi-solusi penanganan konflik dapat terkomunikasikan dengan baik. Oleh karena itu, proses dialogis dan mediasi menjadi instrumen penting yang perlu terus diperbaiki di masa mendatang. Dari pengalaman DKN yang masih sangat terbatas menunjukkan bahwa semua itu dapat terwujud apabila anggota kamar-kamar Presidium DKN mampu menyerap aspirasi seutuhnya dari pihak-pihak yang sedang berkonflik di lapangan, melakukan klarifikasi antar kamar—yang dalam hal ini adalah perwakilan pihak yang berkonflik dan biasanya dilakukan melalui pertemuan Tim Pengarah, kemudian mengkomunikasikan hasilnya dengan pihak-pihak yang sesungguhnya berkonflik di lapangan untuk mendapat tanggapan balik.

Dalam prosesnya, pencapaian "kebenaran hakiki" sangat penting. Kesepakatan yang dilakukan hanya dua pihak—dan tidak melibatkan pihak lain yang berkonflik akan percuma karena hal demikian itulah yang terjadi selama ini, dan pihak yang tidak diikutkan merasa dikhianati. Dalam hal ini, kekuasaan yang dimiliki pihak tertentu tidaklah berarti, kecuali penggunaan kekuasaa itu sesuai dengan aspirasi dan mendapat pengakuan dari pihak lain. Barangkali dari situasi demikian itu dapat diinterpretasikan bahwa kekuatan dan kebenaran hukum dalam penyelesaian konflik tidak dapat menjadi satu-satunya instrumen karena dalam implementasinya justru menjadi penyebab timbulnya rasa ketidak-adilan.

Dalam pelaksanaannya, anggota kamar dari LSM dan akademisi–sebagai pihak yang tidak mempunyai kepentingan secara langsung—perlu memahami posisinya, memberi alternatif jalan keluar, melakukan mediasi—dalam hal ini yaitu komunikasi atau pertemuan secara informal, dan selalu berusaha memperpendek jarak perbedaan dengan menggunakan bahasa yang tepat untuk mencapai keputusan-keputusan akhir yang dapat dicapai.

Pelaksanaan mediasi tersebut secara signifikan akan dapat mencapai tujuannya apabila Pemerintah dan Pemerintah Daerah—tergantung kewenangannya—secara cepat dan tepat menganggapi rekomendasi dari hasil proses mediasi itu. Lebih jauh lagi, keberlanjutan proses penanganan konflik itu dapat terjadi apabila terdapat pendampingan di lapangan, sehingga proses dialogis itu sampai dan berjalan di arena yang sesungguhnya, yaitu di antara pihak-pihak yang berkonflik di lapangan.

Konsensus dan *Leadership*

Kasus-kasus terjadinya konflik kawasan hutan negara yang dimediasi oleh DKN pada umumnya telah lama terjadi. Sangat baik jika penanganan konflik seperti itu dapat dicapai dengan sepenuhnya menggunakan peraturan-perundangan yang telah ada. Namun demikian kondisinya secara umum tidak seideal seperti itu.

Demikian pula pihak-pihak yang berkonflik sesungguhnya tidak dapat disederhanakan pengelompokannya seperti pengelompokan kamar-kamar di DKN. Di dalam kamar itu sendiri juga ditemui keberagaman kepentingan dan persepsi dalam memandang terjadinya konflik dan solusi yang diharapkan. Terjadinya konflik seringkali juga sudah melibatkan kepentingan anggota legislatif dan berbagai pihak di Pusat dan Daerah yang berada di luar jangkauan kelembagaan DKN. Dengan demikian, di samping peraturan-perundangan yang ada tidak selalu dapat menjangkau bentuk kesepakatan yang diinginkan oleh pihak yang berkonflik, juga adanya aktor-aktor di balik konflik itu yang dapat berada di luar jangkauan proses mediasi konflik oleh DKN.

Karena itu, seluruh pimpinan lembaga, di pusat dan di daerah, legislatif dan yudikatif, perlu mewujudkan terdapatnya konsensus untuk mendukung inisiatif mediasi konflik ini. Bentuk-bentuk konsensus semestinya dapat dikukuhkan secara politik dan dalam waktu yang sama, perbaikan berbagai kebijakan yang menjadi penyebab terjadinya konflik dapat segera dilakukan. Terkait dengan kepentingan dan urgensi serta sifat kemendesakan untuk dapat dicapainya konsensus itu, peran pemimpin berbagai lembaga, Pusat-Daerah, Pemerintah—Non Pemerintah menjadi sangat penting. Kepemimpinan (*leadership*) yang memiliki dan menggunakan tiga kompetensi sekaligus yaitu: kompetensi teknis dan hukum, kompetensi manajerial dan kompetensi etis mutlak diperlukan.[7]

Penutup

Situasi di Indonesia pada umumnya, dengan belum selesainya persoalan penguasaan atas lahan dan SDA menyebabkan berbagai konsep pembangunan gagal dilakukan karena tidak dipenuhi asumsinya. Realitas demikian itu sekaligus menunjukkan bahwa

[7] Kerangka kerja dengan menggunakan ketiga kompetensi itu dibahas tersendiri dalam naskah berjudul: "Kepemerintahan dan Kebijakan Kehutanan: Soal Diskursus dan Reduksi Ilmu Pengetahuan," Kartodihardjo (2012) dalam buku *Kembali ke Jalan Lurus: Kritik Penggunaan Ilmu dan Praktik Kehutanan Indonesia* (*fortcoming*).

tidak mudah mengadopsi berbagai tawaran solusi penyelesaian masalah SDA dan lingkungan hidup di Indonesia apabila berbagai tawaran itu dijalankan begitu saja. Misalnya dalam pelaksanaan pelestarian keanekaragaman hayati dan sertifikasi ekolabel yang telah berjalan, hanya memecahkan masalah dalam lingkup terbatas ketika asumsi dasarnya terpenuhi. Belajar dari pengalaman itu, pelaksanaan REDD+ atau *Green Economy* diperkirakan akan menghadapi persoalan fundamental konflik tenurial.

Sementara itu, menggali akar masalah konflik tenurial menemukan berbagai tingkatan dan jenis masalah yang sangat luas. Dimulai dari persoalan cara pikir atau diskursus, terbatasnya menggunakan jenis ilmu pengetahuan untuk situasi yang kompleks menyebabkan penarikan kesimpulan yang sangat jauh dari konteks yang sesungguhnya terjadi di lapangan. Politik dan kekuatan serta jaringannya telah mengunci perubahan cara pikir itu, karena kepentingan politik dengan SDA sebagai sumber daya yang diperebutkannya, tidak ingin dikalahkan. Maka harapan hanya dapat digantungkan pada inovasi individu di manapun berada, terutama di pemerintah dan swasta, serta jaringan masyarakat sipil dan semestinya mahasiswa akademisi dan para alumni menjadi bagiannya, untuk mendorong perubahan kebijakan pengelolaan SDA melalui penyelesaian konflik tenurial. Tanpa adanya kesadaran untuk melakukan perubahan kebijakan itu—dan bahkan kebijakan baru terus-menerus melahirkan konflik tenurial, perubahan yang akan terjadi adalah perubahan yang tidak terkontrol oleh manusia dan biasanya akan mengubah secara paksa. Dapat diduga bahwa bencana alam dan konflik sosial yang kini gejala dan intensitasnya terus meningkat akan terus menjadi bagian dari perubahan yang arahnya tidak pernah diketahui.

Secara spesifik, yaitu bagi masyarakat akademis maupun peneliti, harus cepat sadar akan apa yang dijalankan selama ini. Keyakinan-keyakinan konseptual yang ada selama ini seharusnya segera dipertanyakan ulang agar mampu merumuskan masalah yang benar. Sebab tanpa mendapat masalah yang benar, semua solusi tidak akan berguna.

TANAH TERLANTAR: PENERTIBAN DAN PENDAYAGUNAANNYA UNTUK *LAND REFORM*[*]

Budi Mulyanto[**]

Pendahuluan

Sumber daya alam (SDA), terutama tanah, merupakan sumber daya strategis bagi pembangunan suatu bangsa karena tanah merupakan unsur dasar dan vital dari sistem penyangga kehidupan. Hubungan antara tanah dengan kehidupan, terutama dengan manusia, sangat menentukan tingkat keadilan, kesejahteraan dan kemakmuran suatu bangsa. Berbagai persoalan mendasar seperti kemiskinan, pengangguran, kerusakan sistem lingkungan penyangga kehidupan, sengketa dan konflik yang berkembang di masyarakat, kerentanan kedaulatan dan ketahanan pangan nasional, dan bahkan kerentanan ketahanan nasional pada umumnya berhubungan dengan tanah.

Tanah menjadi fokus karena berbagai sumber daya alam seperti air, udara, hutan, tanaman dan tumbuhan dalam pertanian dan perkebunan, berkaitan erat dengan tanah. Sementara itu kehidupan manusia senantiasa berhubungan dengan sumber daya

[*] Paper ini telah dipresentasikan dalam Seminar Nasional tentang Pemanfaatan dan Pendayagunaan Lahan Terlantar Menuju Implementasi Reforma Agraria yang diselenggarakan oleh Pusat Sosial Ekonomi dan Kebijakan Pertanian (PSEKP), Badan Litbang Pertanian, Kementerian Pertanian pada tanggal 28 November 2012.

[**] Guru Besar Ilmu Tanah di Fakultas Pertanian, Institut Pertanian Bogor, dan juga sebagai Direktur Penatagunaan Tanah, Badan Pertanahan Nasional.

alam terutama tanah dalam bentuk penguasaan, pemilikan, penggunaan dan pemanfaatan tanah (P4T).

Pengertian tanah perlu dipahami secara komprehensif, multi dimensi, lintas sektoral dan dinamis. Tanah dan urusan yang berhubungan dengan tanah atau yang biasa dikenal dengan "pertanahan" memerlukan pendekatan yang terintegrasi (sosial-budaya, ekonomi, politik pertahanan dan keamanan serta lingkungan hidup). Oleh karena itu pengertian tanah dalam hal ini mencakup pengertian tanah (*soil*) dan lahan (*land*), dan pengertian inilah yang dipahami dalam aspek hukum (yuridis).

Berbagai persoalan di atas terjadi karena berhubungan dengan ketimpangan P4T. Salah satu bentuk ketimpangan P4T adalah tanah yang terindikasi terlantar. Di dalam *paper* ini akan dibahas mengenai tanah terlantar dan persoalannya dalam pemanfaatan sebagai objek *land reform*.

Perspektif Pertanahan

Amanah konstitusional UUD 1945 pasal 33 ayat 3 memberikan landasan bahwa kebijakan pertanahan nasional bertujuan: tanah untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat secara berkeadilan.[1] Selanjutnya dalam tataran operasional landasan ini dituangkan dalam Undang-Undang No. 5 tahun 1960 (UUPA), khususnya pasal 1 dan 2.[2]

---

[1] Pasal 33 ayat (3) UUD tahun 1945: Bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat.

[2] Pasal 1: (1)Seluruh wilayah Indonesia adalah kesatuan tanah-air dari seluruh rakyat Indonesia yang bersatu sebagai bangsa Indonesia.
(2)Seluruh bumi, air dan ruang angkasa, termasuk kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dalam wilayah Republik Indonesia, sebagai karunia Tuhan Yang Maha Esa adalah bumi, air dan ruang angkasa bangsa Indonesia dan merupakan kekayaan nasional.
(3)Hubungan antara bangsa Indonesia dan bumi, air serta ruang angkasa termaksud dalam ayat (2) pasal ini adalah hubungan yang bersifat abadi.

Hubungan yang mendasar dan asasi sebagaimana diuraikan di atas dijamin dan dilindungi keberadaannya oleh konstitusi. Di antara jaminan konstitusi tersebut adalah Pasal 27 ayat (2), Pasal 28 dan Pasal 33 UUD 1945. Secara khusus, Pasal 33 ayat (3) UUD 1945 memberikan dasar bagi lahirnya kewenangan sebagaimana diatur dalam Pasal 2 ayat (2) UUPA kepada lembaga pemerintah/ negara yang bertanggung jawab atas pertanahan. Kewenangan yang dimaksud pasal ini adalah:

a. Mengatur dan menyelenggarakan peruntukan, penggunaan, persediaan dan pemeliharaan bumi, air dan ruang angkasa;

b. Menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dengan bumi, air dan ruang angkasa;

---

(4)Dalam pengertian bumi, selain permukaan bumi, termasuk pula tubuh bumi di bawahnya serta yang berada di bawah air.
(5)Dalam pengertian air termasuk baik perairan pedalaman maupun laut wilayah Indonesia.
(6)Yang dimaksud dengan ruang angkasa ialah ruang di atas bumi dan air tersebut pada ayat (4) dan (5) pasal ini.
Pasal 2 : (1)Atas dasar ketentuan dalam pasal 33 ayat (3) Undang-undang Dasar dan hal-hal sebagai yang dimaksud dalam pasal 1, bumi, air dan ruang angkasa, termasuk kekayaan alam yang terkandung di dalamnya itu pada tingkatan tertinggi dikuasai oleh negara, sebagai organisasi kekuasaan seluruh rakyat.
(2)Hak menguasai dari negara termaksud dalam ayat (1) pasal ini memberi wewenang untuk :
a. mengatur dan menyelenggarakan peruntukan, penggunaan, persediaan dan pemeliharaan bumi, air dan ruang angkasa tersebut;
b. menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dengan bumi, air dan ruang angkasa,
c. menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dan perbuatan-perbuatan hukum yang mengenai bumi, air dan ruang angkasa.
(3)Wewenang yang bersumber pada hak menguasai dari negara tersebut pada ayat (2) pasal ini digunakan untuk mencapai sebesar-besar kemakmuran rakyat, dalam arti kebahagiaan, kesejahteraan dan kemerdekaan dalam masyarakat dan negara hukum Indonesia yang merdeka berdaulat, adil dan makmur.
(4)Hak menguasai dari negara tersebut di atas pelaksanaannya dapat dikuasakan kepada daerah-daerah Swatantra dan masyarakat hukum adat, sekadar diperlukan dan tidak bertentangan dengan kepentingan nasional, menurut ketentuan-ketentuan Peraturan Pemerintah.

c. Menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang, dan perbuatan-perbuatan hukum yang mengenai bumi, air dan ruang angkasa.

Sehubungan dengan itu maka kebijakan pertanahan nasional pada hakekatnya merupakan penjabaran dari ketentuan pasal 33 ayat 3 UUD 1945, yang dirumuskan lebih lanjut di dalam UUPA. Dalam ketentuan pasal 6 UUPA bahwa semua hak atas tanah mempunyai fungsi sosial, di samping fungsi–fungsi lainnya. Pasal ini memberikan arah dan dasar kebijakan pemerintah dalam pengelolaan pertanahan untuk mewujudkan kesejahteraan rakyat (*prosperity*), keadilan (*justice*), harmoni sosial (*social harmony*) dan keberlanjutan (*sustainibility*) Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI). Berdasarkan pemaknaan norma tersebut disusun dan ditetapkan kebijakan pertanahan yang meliputi kebijakan dalam P4T. Salah satu bentuk kebijakan pertanahan tersebut adalah penertiban dan pendayagunaan tanah terlantar.

Penertiban Tanah Terlantar

Tanah terlantar menurut Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 11 tahun 2010 tentang Penertiban dan Pendayagunaan Tanah Terlantar adalah tanah yang sudah diberikan hak oleh negara berupa Hak Milik, HGU, HGB, HP dan HPL, atau dasar penguasaan atas tanah yang tidak diusahakan, tidak dipergunakan, atau tidak dimanfaatkan sesuai dengan keadaannya atau sifat dan tujuan pemberian hak atau dasar penguasaannya. Peraturan Pemerintah ini merupakan tindak lanjut dari amanah UUPA (UU No 5/1960) Pasal 2, 6, 27, 34, 40; UU No. 41/2009 tentang Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan Pasal 29, 46, 58, 67; UU No. 4/1996 tentang Hak Tanggungan Pasal 18, 22; dan UU No. 56 Prp 1960 tentang Penetapan Luas Tanah Pertanian Pasal 8, 12c. Semua Undang-Undang ini merupakan pengejawantahan Undang-Undang Dasar 1945 terutama pada bagian Pembukaan UUD '45, Pasal 33, 27, 28, dan Pasal 34.

Tanah terlantar mempunyai implikasi yang luas terhadap kehidupan masyarakat Indonesia, karena tanah terlantar menutup kemungkinan bagi masyarakat lain untuk memanfaatkan tanahnya bagi kehidupan dan penghidupannya. Penggunaan dan pemanfaatan tanah yang tidak optimal berarti terjadi kehilangan peluang (*opportunity loss*) untuk memperoleh manfaat dari tanah terlantar dimaksud. Sementara di lain pihak masyarakat luas mempunyai akses yang sangat terbatas terhadap pemanfaatan sumber daya tanah. Oleh karena itu perlu usaha penertiban dan pendayagunaan tanah terlantar tersebut.

Objek Penertiban

Objek penertiban tanah terlantar meliputi tanah yang sudah diberikan hak oleh negara berupa Hak Milik, Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan, Hak Pakai, dan Hak Pengelolaan, atau dasar penguasaan atas tanah yang tidak diusahakan, tidak dipergunakan, atau tidak dimanfaatkan sesuai dengan keadaannya atau sifat dan tujuan pemberian hak atau dasar penguasaannya.

Dalam penertiban ini yang tidak termasuk objek penertiban tanah terlantar adalah:

a. Tanah Hak Milik atau Hak Guna Bangunan atas nama perseorangan yang secara tidak sengaja tidak dipergunakan sesuai dengan keadaan atau sifat dan tujuan pemberian haknya. Sementara itu yang dimaksud dengan “tidak sengaja tidak dipergunakan sesuai dengan keadaan atau sifat dan tujuan pemberian haknya” dalam ketentuan ini adalah karena Pemegang Hak perseorangan dimaksud tidak memiliki kemampuan dari segi ekonomi untuk mengusahakan, mempergunakan, atau memanfaatkan sesuai dengan keadaannya atau sifat dan tujuan pemberian haknya.

b. Tanah yang dikuasai pemerintah, baik secara langsung maupun tidak langsung dan sudah berstatus maupun belum berstatus Barang Milik Negara/Daerah yang tidak sengaja tidak diper-

gunakan sesuai dengan keadaan atau sifat dan tujuan pemberian haknya. Yang dimaksud dengan "tidak sengaja tidak dipergunakan sesuai dengan keadaan atau sifat dan tujuan pemberian haknya" dalam ketentuan ini adalah karena keterbatasan anggaran negara/daerah untuk mengusahakan, mempergunakan, atau memanfaatkan sesuai dengan keadaannya atau sifat dan tujuan pemberian haknya.

Langkah-langkah Penertiban

Penertiban tanah terlantar akan dilakukan secara sistematis, teliti, adil, dan transparan. Oleh sebab itu, penertiban tanah terlantar akan mengikuti tahapan-tahapan yang jelas dan mudah diikuti oleh semua pihak. Diharapkan dengan langkah-langkah yang jelas, Peraturan Pemerintah Nomor 11 tahun 2010 dapat mencapai tujuannya dengan baik. Tahapan pelaksanaan penertiban tanah terlantar akan dimulai dengan tahap inventarisasi tanah terindikasi terlantar, identifikasi dan penelitian, peringatan dan yang terakhir adalah tahap penetapan tanah terlantar.

1. Tahapan Inventarisasi Tanah Terindikasi Terlantar

Tahap inventarisasi ini dimaksudkan untuk mengendalikan penggunaan dan pemanfaatan tanah hak dan dasar penguasaan atas tanah oleh pemegang hak. Dengan demikian dapat diketahui pemegang hak telah menggunakan dan memanfaatkan tanahnya sesuai dengan keadaan atau sifat dan tujuan pemberian hak atau dasar penguasaan atas tanahnya, atau sebaliknya masih terdapat tanah yang tidak diusahakan atau diterlantarkan.

Informasi tanah hak skala besar terindikasi terlantar (HGU, HGB induk, Hak Pakai berjangka waktu), hak pengelolaan, dan dasar penguasaan atas tanah (Izin Lokasi) diperoleh dari hasil pemantauan lapangan oleh Kanwil Badan Pertanahan Nasional, Kantor Pertanahan, atau dari laporan dinas/instansi lainnya, laporan tertulis dari masyarakat atau dari laporan pemegang hak.

Pemegang hak atas tanah dan pemegang dasar penguasaan atas tanah wajib mengusahakan, menggunakan, dan memanfaatkan tanahnya sesuai dengan keadaan atau sifat dan tujuan pemberian hak dan dasar penguasaan atas tanahnya. Oleh karena itu pemegang hak berkewajiban melaporkan penggunaan dan pemanfaatan tanahnya secara berkala setiap triwulan kepada Kepala Kantor Wilayah Badan Pertanahan Nasional, dengan tembusan kepada Kepala Kantor Pertanahan.

Hasil inventarisasi tanah terindikasi terlantar, meliputi data tekstual dan spasial. Data tekstual di antaranya adalah nama dan alamat pemegang hak, nomor, dan tanggal keputusan pemberian hak, nomor, tanggal, dan berakhirnya sertifikat, letak tanah, luas tanah, penggunaan tanah, luas tanah terindikasi terlantar, dan data spasial merupakan data grafis berupa peta yang dilengkapi dengan koordinat posisi bidang tanah terindikasi terlantar. Hasil inventarisasi tanah terindikasi terlantar selanjutnya dilakukan rekapitulasi oleh Kanwil Badan Pertanahan Nasional menjadi basis data tanah terindikasi terlantar.

2. Tahapan Identifikasi dan Penelitian

Kepala Kantor Wilayah Badan Pertanahan Nasional menetapkan target tanah hak atau dasar penguasaan atas tanah yang terindikasi terlantar untuk dilakukan identifikasi dan penelitian, dengan mempertimbangkan lamanya tanah hak tersebut diterlantarkan dan/atau luas bidang tanah yang terindikasi terlantar. Untuk mempercepat proses identifikasi dan penelitian, Kepala Kantor Wilayah Badan Pertanahan Nasional menyiapkan data dan informasi tanah terindikasi terlantar, meliputi:

a. Verifikasi terhadap data fisik dan data yuridis;

b. Mencek buku tanah, warkah dan dokumen lainnya;

c. Kepala Kantor Wilayah Badan Pertanahan Nasional memberitahukan secara tertulis kepada pemegang hak bahwa dalam waktu yang telah ditentukan akan dilaksanakan identifikasi dan

penelitian tanah terindikasi terlantar. Apabila pemegang hak tidak diketahui alamat dan domisilinya, maka pemberitahuan dilakukan melalui pengumuman di Kantor Pertanahan dan di lokasi, bahwa tanah tersebut sedang dilaksanakan identifikasi dan penelitian oleh Kanwil Badan Pertanahan Nasional;

d. Meminta keterangan pemegang hak dan pihak lain yang terkait;

e. Melaksanakan pemeriksanaan fisik lapangan untuk menentukan letak batas penggunaan dan pemanfaatan tanah dengan menggunakan GPS *hand-held*;

f. Melaksanakan *plotting* letak penggunaan dan pemanfaatan tanah;

g. Menyusun konsep (*draft*) laporan hasil identifikasi dan penelitian;

h. Menyusun konsep (*draft*) Berita Acara Panitia C.

Setelah proses tersebut dilaksanakan, Kepala Kantor Wilayah Badan Pertanahan Nasional membentuk Panitia C dan Sekretariat Panitia C. Panitia C melaksanakan sidang panitia dengan menggunakan bahan konsep (*draft*) laporan hasil identifikasi dan penelitian yang telah dilaksanakan Kepala Kantor Wilayah Badan Pertanahan Nasional, dan apabila diperlukan Panitia C dapat melakukan cek lapang. Panitia C menyampaikan laporan akhir hasil identifikasi dan penelitian serta Berita Acara kepada Kepala Kantor Wilayah Badan Pertanahan Nasional.

3. Tahapan Peringatan

Apabila berdasarkan hasil identifikasi dan penelitian dan saran pertimbangan Panitia C (Berita Acara Panitia C) disimpulkan terdapat tanah tersebut diterlantarkan, Kepala Kantor Wilayah Badan Pertanahan Nasional memberitahukan dan sekaligus memberikan peringatan tertulis pertama, agar dalam jangka waktu satu bulan pemegang hak telah mengusahakan, menggunakan dan memanfaatkan tanahnya sesuai dengan keadaan atau sifat dan tujuan pemberian hak atau dasar penguasaannya. Jika pemegang hak tidak melaksanakan peringatan pertama, setelah memper-

hatikan kemajuan penggunaan dan pemanfaatan tanah pada akhir peringatan pertama, Kepala Kantor Wilayan Badan Pertanahan Nasional memberikan peringatan tertulis kedua dengan jangka waktu sama dengan peringatan pertama. Apabila pemegang hak tidak melaksanakan peringatan kedua, setelah memperhatikan kemajuan penggunaan dan pemanfaatan tanah pada akhir peringatan kedua, Kepala Kantor Wilayan Badan Pertanahan Nasional memberikan peringatan tertulis ketiga yang merupakan peringatan terakhir dengan jangka waktu sama dengan peringatan kedua. Pada setiap peringatan disebutkan tindakan konkret yang harus dilakukan pemegang hak dan sanksi yang dapat dijatuhkan apabila pemegang hak tidak melaksanakannya.

Dalam masa peringatan (pertama, kedua, dan ketiga) pemegang hak wajib melaporkan kemajuan penggunaan dan pemanfaatan tanah secara berkala setiap dua mingguan kepada Kepala Kantor Wilayan Badan Pertanahan Nasional dengan tembusan kepada Kepala Kantor Pertanahan Kabupaten/Kota, dan dilakukan pemantauan dan evaluasi lapangan oleh Kantor Wilayan Badan Pertanahan Nasional pada setiap akhir peringatan.

4. Tahap Penetapan Tanah Terlantar

Apabila pada akhir peringatan ketiga, setelah dilakukan pemantauan dan evaluasi, masih terdapat tanah yang diterlantarkan (berarti pemegang hak tidak mematuhi peringatan tersebut), maka Kepala Kantor Wilayah Badan Pertanahan Nasional mengusulkan kepada Kepala Badan Pertanahan Nasional RI agar bidang tanah tersebut ditetapkan sebagai tanah terlantar. Yang dimaksud tidak mematuhi peringatan, adalah apabila:

a. Seluruh bidang tanah hak tidak digunakan sesuai dengan sifat dan tujuan pemberian hak;

b. Sebagian tanah belum diusahakan sesuai dengan SK hak atau dasar penguasaan tanah;

c. Sebagian tanah digunakan tidak sesuai dengan SK hak atau dasar penguasaan tanah;

d. Seluruh tanah telah digunakan tetapi tidak sesuai dengan SK hak atau dasar penguasaan tanah;

e. Tanah yang telah diberikan dasar penguasaan dan sebagian atau seluruhnya telah digunakan sesuai dengan peruntukannya, tetapi belum mengajukan permohonan hak; dan/atau

f. Tidak ada tindak-lanjut penyelesaian pembangunan.

Sebagai bahan pertimbangan penetapan tanah terlantar dengan memperhatikan luas tanah terlantar terhadap tanah hak/ dasar penguasaan, dilakukan pengelompokan berdasarkan persentasenya sebagai berikut:

a. Seluruh hamparan tanah hak/dasar penguasaan terlantar atau 100% diterlantarkan;

b. Sebagian besar terlantar, dengan kisaran > 25% - < 100% diterlantarkan;

c. Sebagian kecil terlantar, dengan kisaran < 25% diterlantarkan.

Tanah yang telah diusulkan sebagai tanah terlantar dinyatakan dalam kondisi *status quo* sampai terbitnya penetapan tanah terlantar.

Atas usulan Kepala Kantor Wilayah Badan Pertanahan Nasional, Kepala Badan Pertanahan Nasional RI menerbitkan Keputusan Penetapan Tanah Terlantar, sekaligus memuat hapusnya hak atas tanah, pemutusan hubungan hukum dan menegaskan tanahnya dikuasai langsung oleh negara. Keputusan Kepala Badan Pertanahan Nasional RI tersebut disampaikan kepada pemegang hak atau bekas pemegang hak, dengan tembusan kepada Gubernur, Kepala Kantor Wilayah, Bupati/Walikota, Kepala Kantor Pertanahan, instansi terkait serta kepada pemegang Hak Tanggungan apabila terdapat Hak Tanggungan. Tanah yang telah

ditetapkan sebagai tanah terlantar, dalam jangka waktu satu bulan wajib dikosongkan oleh bekas pemegang hak.

Apabila tanah terlantar tersebut dibebani hak tanggungan, maka hak tanggungan tersebut juga menjadi hapus dengan hapusnya hak atas tanah yang telah ditetapkan sebagai tanah terlantar. Akan tetapi hapusnya hak tanggungan tersebut tidak menghapus perjanjian kredit atau utang piutang yang terjadi antara kreditur dengan debitur, karena hubungan hukum tersebut bersifat keperdataan.

Terhadap pemegang hak yang hanya menelantarkan tanahnya sebagian, dan pemegang hak mengajukan permohonan hak baru atau revisi atas luas bidang tanah yang benar-benar diusahakan, dipergunakan dan dimanfaatkan, maka setelah hak atas tanahnya yang baru terbit, pemegang hak dapat melakukan pembebanan hak tanggungan sesuai ketentuan Undang-Undang Nomor 4 tahun 1996 tentang Hak Tanggungan atas Tanah Beserta Benda-benda yang Berkaitan dengan Tanah.

Penertiban tanah terlantar sebagai implementasi Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 11 tahun 2010 hanya diberlakukan terhadap pemegang hak atas tanah atau dasar penguasaan atas tanah yang menelantarkan tanahnya sebagai bentuk sanksi terhadap penyimpangan yang dilakukan para pemegang hak. Bagi pemegang hak yang melaksanakan kewajiban-nya sesuai dengan Surat Keputusan Pemberian Hak atau dasar penguasaan atas tanah, tidak terkena Peraturan Pemerintah ini.

Pendayagunaan Tanah Negara Bekas Tanah Terlantar

Tanah-tanah yang telah ditetapkan sebagai tanah terlantar dikuasai langsung oleh negara, dalam hal ini Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia, merupakan Tanah Cadangan Umum Negara yang dapat didayagunakan untuk kepentingan masyarakat dan negara, melalui:

a. Reforma agraria;

b. Program strategis negara; dan

c. Cadangan negara lainnya.

Hasil penertiban tanah terlantar, selain langsung untuk kepentingan peningkatan kesejahteraan rakyat melalui reforma agraria, juga diperlukan untuk kepentingan program strategis guna memenuhi kebutuhan sektor pangan, energi, perumahan rakyat dalam rangka meningkatkan kesejahteraan rakyat. Di samping itu, tanah negara bekas tanah terlantar digunakan juga untuk cadangan negara guna memenuhi kebutuhan tanah bagi kepentingan pemerintah, pertahanan dan keamanan, kebutuhan tanah akibat adanya bencana alam, relokasi dan pemukiman kembali masyarakat yang terkena pembangunan untuk kepentingan umum.

Land Reform

Disebutkan di atas bahwa tanah-tanah yang telah ditetapkan menjadi tanah terlantar menjadi tanah cadangan umum negara yang dapat digunakan untuk kepentingan masyarakat dan negara, antara lain untuk reforma agraria. Reforma agraria sesungguhnya adalah penyelenggaraan *land reform* yang dilanjutkan dengan pembangunan akses (*access reform*) terhadap berbagai keperluan untuk berbudidaya dengan tanah yang telah didistribusikan kepada masyarakat. Sehingga formula Reforma Agraria (RA) = *Land reform* (LR) + Akses Reform (AR). Reforma agraria didahului dengan penataan sistem politik dan hukum pertanahan berdasarkan Pancasila, UUD 1945 dan UUPA yang kemudian dilanjutkan dengan penyelenggaraan *land reform* (LR) dan *access reform* (AR) secara simultan.

Tujuan reforma agraria adalah untuk memberantas kemiskinan, membuka lapangan kerja, mengatasi ketimpangan P4T, mencegah dan juga menyelesaikan sengketa dan konflik yang berhubungan dengan tanah, menguatkan kedaulatan dan ketahanan pangan dan energi, mencegah dan memperbaiki kerusakan

lingkungan sebagai sistem penyangga kehidupan. Pelaksanaan Raforma Agraria merupakan bentuk perwujudan tanah untuk sebesar-besar membangun kemakmuran dan kesejahteraan, keadilan, keberlanjutan dan menjaga harmoni sosial.

Sehubungan dengan itu maka pelaksanaan reforma agraria tidak cukup dengan pelaksanaan *land reform* dengan membagikan tanah negara kepada masyarakat yang dilanjutkan dengan pemberian hak atas tanah dan pendaftaran tanah, namun kegiatan ini harus dilanjutkan dengan pembangunan akses berbagai keperluan masyarakat untuk membudidayakan tanahnya. Akses yang umumnya diperlukan masyarakat adalah akses teknologi dan kelembagaan, akses terhadap permodalan, akses terhadap perbankan, akses terhadap pasar atas hasil-hasil budidaya yang dilakukan masyarakat dengan menggunakan tanahnya. Menghubungkan *land reform* dengan *access reform* diperlukan upaya pendampingan dalam bentuk pemberdayaan masyarakat. Pelaksanaan reforma agraria yang demikian diproyeksikan dapat menyelesaikan berbagai permasalahan yang dihadapi oleh bangsa ini secara fundamental.

Land reform telah dilaksanakan oleh pemerintah Indonesia sejak tahun 60-an sebagai salah satu bentuk pelaksanaan UUPA, namun proses pendistribusi dan/atau redistribusi tanah ini berjalan kurang optimal. Sumber tanah untuk pelaksanaan *land reform* selain tanah negara bekas tanah terlantar yang ditegaskan menjadi tanah objek *land reform*, juga tanah-tanah yang terkena ketentuan *land reform* (berasal dari kelebihan maksimum, *absentee*, dan bekas swapraja); tanah-tanah yang telah ditegaskan menjadi objek *land reform*; dan tanah-tanah yang dikuasai langsung oleh negara.

Penutup

Penertiban tanah yang terindikasi terlantar merupakan usaha untuk meningkatkan dayaguna tanah untuk menjawab persoalan-

persoalan yang dihadapi oleh bangsa Indonesia dalam rangka membangun kesejahteraan, keadilan, keberlanjutan dan harmoni sosial. Penertiban tanah terindikasi terlantar adalah amanat UUPA (UU No. 5/1960, UU No. 41/2009 tentang Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan, UU No. 4/1996 tentang Hak Tanggungan , dan UU 56 Prp 1960 tentang Penetapan Luas Tanah Pertanian yang merupakan pengejawantahan Undang-Undang Dasar 1945 terutama pada bagian Pembukaan UUD '45, Pasal 33, 27, 28, dan Pasal 34.

Hasil penertiban tanah terindikasi terlantar ditetapkan sebagai tanah terlantar yang selanjutnya ditetapkan sebagai tanah cadangan umum negara. Tanah cadangan umum negara ini didayagunakan untuk kepentingan masyarakat dan negara melalui reforma agraria, program strategis negara dan cadangan negara lainnya. Reforma agraria sesungguhnya adalah penyelenggaraan *land reform* yang dilanjutkan dengan pembangunan akses (*access reform*) terhadap berbagai keperluan untuk berbudidaya dengan tanah yang telah didistribusikan kepada masyarakat.

Sumber tanah untuk pelaksanaan *land reform* selain tanah negara bekas tanah terlantar yang ditegaskan menjadi tanah objek *land reform*, juga tanah-tanah yang terkena ketentuan *land reform* (berasal dari kelebihan maksimum, absentee, dan bekas swapraja), tanah-tanah yang telah ditegaskan menjadi objek *land reform*, dan tanah-tanah yang dikuasai langsung oleh negara.

POLITIK DI BALIK KANCAH PEREBUTAN PENGUASAAN LAHAN 'TERLANTAR' DI KAWASAN HUTAN NEGARA*

Lukas R. Wibowo dan Ismatul Hakim**

Pendahuluan

Tanah[1] sangat erat sekali hubungannya dengan kehidupan manusia. Setiap orang tentu memerlukan tanah, bahkan bukan hanya dalam kehidupannya, untuk mati pun manusia masih memerlukan sebidang tanah (Mursa, 2008). Bahkan sejak zaman Belanda, tanah telah dijadikan komoditas strategis dengan dikeluarkannya undang–undang pertanahan kolonial (*Agrarische Wet*) 1870 dalam rangka untuk menarik modal asing perkebunan ke Indonesia yang lebih dikenal sebagai hak *erpacht* yang berlaku sampai 75 tahun (Tjondronegoro, 1996; Editorial AKATIGA, Edisi

---

* Sebagian isi *paper* ini telah dipresentasikan dalam Seminar Nasional tentang Pemanfaatan dan Pendayagunaan Lahan Terlantar Menuju Implementasi Reforma Agraria yang diselenggarakan oleh Pusat Sosial Ekonomi dan Kebijakan Pertanian (PSEKP), Badan Litbang Pertanian, Kementerian Pertanian pada tanggal 28 November 2012. Untuk kepentingan penulisan buku bunga rampai, maka penulis menambahkan banyak hal yang substansial.

** Lukas Wibowo: peneliti Puspijak (*corresponding author*: Lukas_19672000@yahoo.com)

[1] Tanah dalam terminologi asing disebut dengan land, soil (Inggris), asdama (Semit) dan dalam beberapa terminologi daerah disebut dengan siti, bhumi, lemah (Jawa), palemahan (Bali), taneuh, leumah (Sunda), petak, bumi (Dayak), rai (Taetum). Perbedaan istilah tersebut terjadi bukan sekadar karena adanya perbedaan bahasa, namun lebih dari itu karena perbedaan pemaknaan tanah oleh manusia yang menguasai atau menggunakannya (Sembiring, 2010, hal. 395).

3/Juli 1996). Tanah bagi entitas petani adalah aset utama yang menggerakkan roda ekonomi dalam satuan unit rumah tangga (Fauziyah, 2002), alat produksi untuk akumulasi kapital (Budiman, 1996), dan mempunyai fungsi sosial (misalnya: kohesi sosial) (Dewi, 2008; Wolf, 1983). Terkait dengan fungsi tanah, bagi Budiman (1996), fungsi tanah selalu berubah sesuai situasi sosial politik ekonomi yang ada. Fungsi tanah dalam sistem kapitalis berbeda dengan sistem feodal atau sistem sosialis.

Ironisnya, di balik begitu pentingnya tanah bagi petani, tanah berjuta-juta hektar dibiarkan terlantar,[2] baik di luar kawasan hutan maupun di dalam kawasan hutan. Dari catatan BPN, luas lahan terlantar di luar kawasan sekitar 7,2 juta hektar. Dari jumlah itu 4,8 juta hektar yang potensial terlantar, sementara yang sudah positif terlantar dan dapat digunakan untuk pertanian 13.000 hektar (*Kompas*, 27 Juli 2012). Nana Suparna (2011), Wakil Ketua Asosiasi Pengusaha Hutan Indonesia menginformasikan bahwa di dalam kawasan hutan terdapat lebih dari 30 juta hektar (*Investor Daily*, 22 November 2011). UUPA Pasal 15 mengamanatkan bahwa kewajiban bagi pemegang Hak Atas Tanah untuk memelihara tanah, termasuk menambah kesuburannya serta mencegah kerusakannya adalah kewajiban tiap-tiap orang, badan hukum atau instansi yang mempunyai hubungan hukum dengan tanah itu dengan memperhatikan kaum marjinal.

Fenomena tanah terlantar yang masif telah melukai nurani publik akan adanya ketidakadilan dalam penguasaan lahan di tengah defisitnya kecukupan pangan nasional dan begitu banyak-nya para petani 'gurem' dan tunakisma yang membutuhkan lahan untuk subsistensi mereka. Dari catatan BPS (1993) terdapat 10,8

[2] Pengertian yang diberikan bagi tanah terlantar adalah tanah yang sudah diberikan hak oleh negara berupa Hak Milik, Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan, Hak Pakai dan Hak Pengelolaan atas dasar penguasaan tanah yang diusahakan, tidak dipergunakan atau tidak dimanfaatkan sesuai dengan keadaan atau sifat dan tujuan pemberian hak atas dasar penguasaan (Peraturan Kepala BPN RI No. 4 Tahun 2010, Bab I, Pasal 1, Ayat 6).

juta petani (lahan garapan kurang dari 0,5 ha) dan meningkat menjadi 13,7 juta pada tahun 2003 (BPS, 2003). Di level kabupaten, misalnya di beberapa kabupaten di Jawa Barat, petani tanpa lahan yang berstatus sebagai petani penggarap jumlahnya mencapai 30-60%, bahkan petani yang berstatus sebagai buruh tani atau kuli kendo di beberapa desa mencapai 75%. Ini suatu porsi jumlah yang sangat banyak (Sumarno dan Kartasasmita, 2010).

Sementara itu, dalam lingkup akademik, debat tentang keagrariaan pun tak luput untuk mengkritisi lemah dan lambannya eksekusi kebijakan pemerintah dalam melakukan penertiban tanah-tanah terlantar dalam kerangka reforma agraria,[3] walau Presiden SBY sendiri dalam suatu kesempatan telah memerintahkan untuk menertibkan tanah-tanah terlantar. Dari perspektif politik ada dua aras idelogis dalam diskursus keagrariaan. Pertama, adalah aras ideoligis yang menginginkan *radical agrarian reform* melalui perluasan akses (*access reform*) dan *land distribution* karena tanpa *land distribution* peningkatan produksi dan keadilan tidak akan tercapai. Proponen dari pandangan ini kebanyakan dari aktivis intelektual, NGO dan ativis gerakan. Kedua, aras yang menghendaki *soft agrarian reform*, hanya melalui perluasan akses tidak mesti dengan *land distribution*. Proponen dari pandangan

---

[3] Sebagai penataan sistem politik, hukum dan kebijakan pertanahan, dan proses penyelenggaraan *land reform* (*asset reform*) dan *access reform* sekaligus (RA = LR + AR). *Land reform* (LR) merupakan proses distribusi dan atau redistribusi tanah untuk menata kembali penguasaan, pemilikan, penggunaan dan pemanfaatan tanah (P4T) berdasarkan hukum dan peraturan perundangan di bidang pertanahan. Sedangkan *access reform* (AR) adalah proses penyediaan akses bagi penerima manfaat reforma agraria (subjek) terhadap segala hal yang memungkinkan mereka untuk mengembangkan tanahnya sebagai sumber kehidupan, seperti: partisipasi ekonomi-politik, modal, pasar, teknologi, pendampingan, peningkatan kapasitas dan kemampuan, dan sebagainya. Sementara itu, Tap MPR RI Nomor IX/2001, mendefinisikan Pembaruan Agraria merupakan suatu proses yang berkesinambungan berkenaan dengan penataan kembali penguasaan, pemilikan, penggunaan dan pemanfaatan tanah, dilaksanakan dalam rangka tercapainya kepastian dan perlindungan hukum serta keadilan kemakmuran bagi seluruh rakyat Indonesia. Agak berbeda BPN (2007) mendefinisikan sebagai restrukturisasi penggunaan, pemanfaatan, penguasaan, dan pemilikan sumber-sumber agraria, terutama tanah yang mampu menjamin keadilan dan keberlanjutan peningkatan kesejahteraan rakyat.

kedua adalah para birokrat pemerintah dan beberapa elit politik. Sebagian dari kelompok pendukung *soft agrarian reform* tidak bisa dipungkiri mengalami phobia psikologis politis terhadap frase bagi-bagi lahan yang dianggap sebagai jalan ideologis revolusioner kaum 'kiri'. *Paper* ini mencoba memberi perspektif baru dari ''hiruk-pikuk" perebutan penguasaan lahan (*land grabbing)* tanah-tanah 'terlantar' di kawasan hutan negara. Tulisan ini juga akan membahas opsi jalan resolusi yang ditempuh dalam kerangka besar skema reforma agraria di sektor kehutanan. Penulisan makalah ini terutama didasarkan kepada studi literatur, analisis data sekunder, dan penelitian lapangan.

Lahan *'Terlantar'* di Kehutanan

Menurut Departemen Kehutanan (2007), terdapat 77,8 juta ha lahan terlantar dalam berbagai kategori kritis (agak kritis hingga sangat kritis). Sekitar 26,8 juta ha dari lahan tersebut berada di luar kawasan hutan, 13,6 juta ha di kawasan hutan konservasi dan hutan lindung, dan 37,3 juta ha di kawasan hutan produksi dan hutan konversi yang pada umumnya adalah kawasan HPH atau bekas kawasan HPH yang diterlantarkan. Sejak 15 tahun terakhir terdapat lebih dari 8,77 juta ha lahan sudah dilepas dari kawasan hutan untuk dijadikan lahan pertanian. Lahan yang sudah mendapatkan Surat Keputusan Pelepasan Kawasan Hutan untuk perkebunan di seluruh Indonesia seluas 4,741 juta ha, sedangkan lahan yang dijacadangkan seluas 4,031 juta ha, namun masih banyak dari lahan tersebut belum dimanfaatkan sebagiamana mestinya untuk pertanian sehingga tidak produktif (Ritung 2010). Sementara kawasan hutan yang sudah dilepas untuk pemukiman transmigrasi seluas 1.012.062 ha, dengan perincian hutan lindung seluas 6.429 ha, hutan suaka alam seluas 9.071 ha, HPT seluas 69.761 ha, HP seluas 157.107 ha, HPK seluas 424.366 ha dan APL seluas 345.327 ha (Manurung, 2000). Dari tahun 2006-2011 kawasan hutan yang dilepaskan untuk areal transmigrasi dalam tahan SK pelepasan seluas lebih dari 959.764 ha (Kemenhut, 2011).

Khusus untuk hutan produksi, fakta menunjukkan bahwa jutaan hektar hutan alam Indonesia sudah ditebang habis untuk dijadikan hutan tanaman industri (FWI, 2001), walau menurut Peraturan Pemerintah No. 7/1990 pasal 5 ayat 1 disebutkan bahwa daerah prioritas pembangunan HTI adalah hutan produksi tetap yang sudah tidak produktif. Parahnya, dari semua lahan hutan yang telah dibuka tersebut sekitar 75% tidak pernah ditanami (FWI, 2001). Bahkan pada tahun sebelumnya berdasarkan hasil rekapitulasi pembangunan HTI, hasil realisasi penanaman hanya 22,29% (Direktorat Bina Pengusahaan Hutan, 1999). Alasan utama dari penebangan hutan alam adalah tidak ekonomisnya membangun HTI di daerah tidak produktif.

Land Grabbing di Lahan Hutan 'Terlantar'

Land grabbing kini telah menjadi fenomena global. Di Indonesia, praktik perambahan hutan dan pencurian kayu dilakukan oleh berbagai pihak dan semakin marak terjadi pada beberapa tahun terakhir ini semakin besar pula peranannya dalam turut memperbesar praktik konversi hutan alam. Sebagai hasilnya, keadaan sumber daya hutan Indonesia semakin rusak/hancur, dan luas lahan kritis dan/atau lahan terbengkalai semakin besar (Manurung, 2000). Sebagian besar tanah-tanah yang terbengkalai tersebut kini telah dirambah masyarakat secara liar. Secara faktual ada dua pelaku perambahan liar, pertama dilakukan oleh entitas-entitas kelembagaan resmi (perusahaan HPH, HTI atau pertambangan), dan yang kedua oleh anggota masyarakat secara individual maupun berkelompok melalui penebangan kayu *illegal* maupun pembabatan hutan untuk lahan-lahan perkebunan.

Khusus untuk perambahan liar (*illegal squatters*), dalam tingkatan tertentu dapat dipandang sebagai sebuah solusi terhahap problem-problem pengangguran, terbatasnya tenaga kerja dan kependudukan, tetapi semakin masifnya dan tak terkendalinya aktivitas perambahan terutama di luar Jawa (Sumatera dan Kalimantan), secara signifikan menyumbang bagi rusaknya hutan.

Di Jambi misalnya banyak hutan-hutan produksi yang ditelantarkan, bahkan hutan konservasi dan lindung telah diokupasi oleh beragam masyarakat dengan latar belakang sosial ekonomi yang berbeda, baik oleh penduduk lokal, para migran dan *land hungry spontaneous migrants* dari Sumatera Utara, Bengkulu, Jawa dan Palembang. Para komunitas perambah liar ini tidak hanya berlatar belakang petani dan kapitalis, tetapi juga oknum politisi, militer, birokrat pemerintah (Lihat Wibowo *et al.*, 2012).

Secara teknis di tingkat petani, terutama migran Jawa, perambahan dilakukan melalui dua metode. Pertama, melalui tumpang tumbur dan kedua melalui tumpang rintis. Metode pertama biasanya dilakukan dengan membakar dan membersihkan lahan, kemudian pohon yang besar ditebang. Dalam metode pertama, pohon kecil dibabat setengah atau dilukai, kemudian dibenturkan dengan kayu yang besar. Jika tumpang rintis, mereka menebang yang kecil terlebih dahulu kemudian yang besar ditebang. Dalam tumpang rintis, ongkos membakarnya sendiri lebih mahal karena lokasi bisa lebih bersih (Wibowo *et al.*, 2012).

Setidaknya ada empat tipologi perambahan liar yang dilakukan oleh para perambah. Pertama, perambahan yang dilakukan secara sporadis dan cenderung tidak terorganisir. Kedua, perambahan secara terorganisir yang didukung modal oleh para cukong atau para politisi. Ketiga, perambahan melalui pengorganisiran kolektif (*self or collective-organising*) untuk memudahkan proses pengelolaan lahan dan mengatasi problem kelangkaan *financial capital*. Keempat, melakukan transaksi 'jual beli' atau ganti rugi dari para pelaku yang menginginkan menjualnya. Harga lahan per hektar antara 2-15 juta rupiah tergantung pada kondisi lahan dan tanamannya (Lihat Wibowo *et al.,* 2012). Fenomena perambahan *illegal* sebenarnya sebagai dampak politik pemerintahan, terutama sistem desentralisasi yang secara faktual membuka ruang kewenangan lebih bagi pemerintah lokal. Akan tetapi aturan dan sistem baru melalui desentralisasi telah menstimulasi munculnya

perilaku 'penunggang bebas' di antara para oknum birokrat dan politisi untuk terlibat dalam isu-isu okupasi lahan (McCarthy, 2001).

Seperti telah disinggung sedikit di atas, pemain lain dari perambahan adalah entitas-entitas kelembagaan legal yang melakukan tindakan-tindakan *illegal*, seperti industri pertambangan, para pemegang izin pemanfaatan kayu (IPK) dan beberapa perusahan hutan tanaman industri (HTI). Misalnya, *press release* Kementerian Kehutanan (S.334/PIK-1/2008) menginformasikan bahwa di Padang Lawas, Tapanuli Selatan dan Sumatra Utara sekitar 80.000 hektar hutan telah rusak akibat perambahan liar yang dilakukan oleh sekitar 24 perusahaan yang kemudian ditanami kelapa sawit.

Perambahan Bukan Hanya Soal Ekonomi Semata

Secara esensial, kasus-kasus perambahan liar tidak hanya terjadi dalam kontek dan perebutan sumber daya ekonomi dari beragam aktor dan institusi, tetapi dapat dilihat dari perspektif yang lebih luas sebagai perebutan kontrol administratif dan politik atas sumber daya lahan hutan. Dalam praktiknya perambahan liar melibatkan para pemimpin lokal, terutama kepala desa. Kepala Desa memiliki peran mensahkan transaksi lahan antara perambah dengan para pemiliki modal yang menginginkan lahan. Para oknum kepala desa mengeluarkan sebuah surat bukti yang dinamai surat sporadik (atau semacam surat keterangan tanah). Para perambah berharap, dengan adanya surat bukti, nantinya 'legalitas lahan' dapat dinaikkan kedudukan hukumnya dalam bentuk sertifikat resmi oleh Badan Pertanahan Nasional (Wibowo *et al.*, 2012). Proses *reclaiming* lahan melalui legalisasi bukti dan pemberi tanda batas ataupun melalui pemetaan partisipatif dikenal sebagai kontra teritorialisasi[4] terhadap proses teritorialisasi oleh negara (Nanang

---

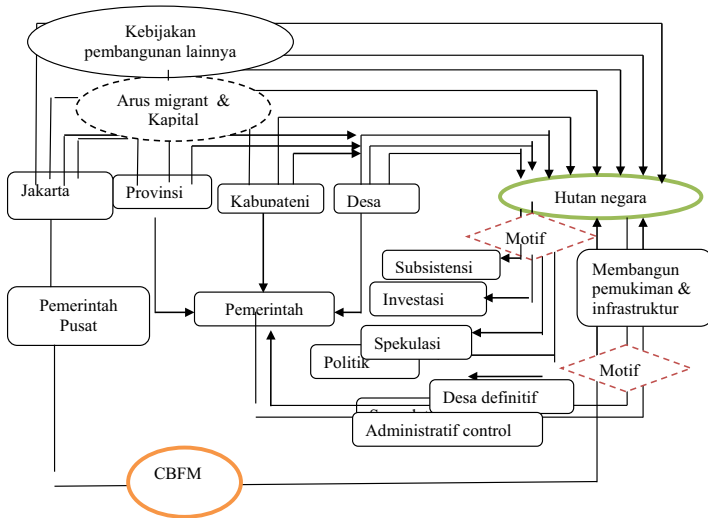
[4] Territorialisation is its self defined as any attempt to include and exclude people by reference to a piece of land marked in some ways by recognizable geographic boundaries (Menzies 1994, cited in Peluso 2005). In simple words, territoria-

& Inoe, 2000; Potter & Cooke, 2004; Potter & Badcock, 2004; Peluso, 1995, 2005; Warren, 2005) dan bagian dari strategi para perambah untuk mempertahankan klaim mereka dari kemungkinan eksternal klaim (Suyanto *et al*., 2005).

Gambar 1 mengilustrasikan proses perebutan klaim atas kontrol lahan di dalam kawasan hutan negara. Seperti telah dijelaskan di atas, ada empat tipologi dalam proses perolehan lahan secara *illegal*. Motivasi para perambah umumnya juga beragam di antaranya ada yang sekadar untuk bertahan hidup, spekulasi tanah, investasi kapital dalam usaha perkebunan dan untuk mendapatkan posisi politik. *Drivers* dari perambahan liar adalah faktor *market* terutama prospek komoditas perkebunan (sawit) yang cenderung menguntungkan di pasar global dan proses intervensi pembangunan melalui program transmigrasi juga berkontribusi nyata terhadap fenomena kemunculan para perambah liar karena lemahnya perencanaan dan pelaksanaan program tersebut. Proses perolehan lahan yang melibatkan aktor-aktor pemerintah lokal, baik secara personal maupun kelembagaan sesungguhnya bertujuan untuk memperluas basis kekuasaan dan kewenangan politik administratif untuk mengontrol sumber daya alam dan masyarakatnya. Sementara di sisi lain kebijakan pemerintah pusat melalui skema-skema pemberdayaan, secara esensial merupakan bagian dari strategi untuk mempertahankan kontrol dan kewenangan serta kekuasaan administratif dan politik atas sumber daya lahan hutan. Proses perambahan liar secara empiris tak jarang memunculkan konflik horizontal, vertikal dan institusional yang tidak hanya melibatkan antar komunitas warga masyarakat tetapi juga antar kelembagaan formal. Wibowo *et al*., (2012) menyatakan bahwa pembuat kebijakan di level nasional mengakui bahwa konflik kepentingan antara Kemenhut dan Kementerian Dalam Negeri atau dengan Kementerian Transmigrasi

---

lisation is about any efforts to exclude or include people within specific geographic boundaries, and about any ways of controlling what people do and their access to natural resources within those boundaries (Vandergeest & Peluso 1995).

dan Tenaga Kerja kadang terjadi ketika sebuah desa yang berada di kawasan hutan ditetapkan sebagai desa administratif baru.

Gambar 1. Kompleksitas perebutan klaim dan kontrol politik administratif atas sumber daya lahan hutan

Sumber: Wibowo *et al.*, 2012.

Lebih jauh lagi, untuk mempertahankan keberadaan mereka, maka secara kolektif para perambah berusaha melakukan komunikasi politik dengan kepala desa atau pemerintah lokal agar wilayah lahan okupasi mereka bisa dipromosikan menjadi desa baru atau minimal bagian dusun atau RT (Rukun Tetangga) dari desa lama. Untuk mewujudkan harapan besar itu, mereka kemudian membuat pondok-pondok sederhana yang dijadikan tempat tinggal dan membangun fasilitas publik seperti pasar sederhana, rumah ibadah, sekolah dan lapangan serta infrastruktur pendukung lainnya seperti yang diinformasikan oleh pemerintah lokal. Pemerintah lokal secara *un-official* mendukung karena mereka memiliki kepentingan untuk memperluas basis kontrol administratif dan politik atas sumber daya lahan dan masyarakatnya (Wibowo *et al.*, 2012).

Dengan adanya desa baru maka mereka juga bisa mengkreasi program-program pembangunan sporadis tanpa perencanaan matang dan berpotensi disalahgunakan untuk sekadar mendapatkan keuntungan pribadi oleh oknum-oknum birokrat lokal. Misalnya kasus di Balerajo, Kabupaten Tebo, Propinsi Jambi, pembangunan infrastruktur seperti rumah, fasilitas publik dan sekolah bagi komunitas Anak Dalam kini rusak parah dan tak ubahnya menjadi desa mati karena ditinggalkan oleh warganya. Fenomena tersebut merupakan bukti nyata kegagalan intervensi pembangunan oleh negara atas komunitas lokal (Wibowo *et al.*, 2012).

Menurut Direktur Jenderal Perlindungan Hutan dan Konservasi Alam Kementerian Kehutanan, Darori, sejak pemberlakuan otonomi daerah, negara kehilangan Rp276,5 triliun akibat perambahan hutan produksi dan konservasi, seperti terlihat dalam Tabel 1. Kerugian itu dikalkulasikan berdasarkan biaya penggantian tegakan Rp100.000 per m^3, Provisi Sumber Daya Hutan (PSDH) Rp60.000 per m^3 dan dana reboisasi 16 dollar Amerika Serikat per hektar. Perambahan terutama dilakukan oleh usaha perkebunan dan pertambangan. Luas hutan yang dirambah mencapai 10 juta hektar. Perambahan liar semakin meningkat seiring dengan semakin habisnya hutan. Perambahan diduga melibatkan para kepala daerah dan saat ini ada 15 kepala daerah yang diduga terlibat dalam kasus perambahan liar.

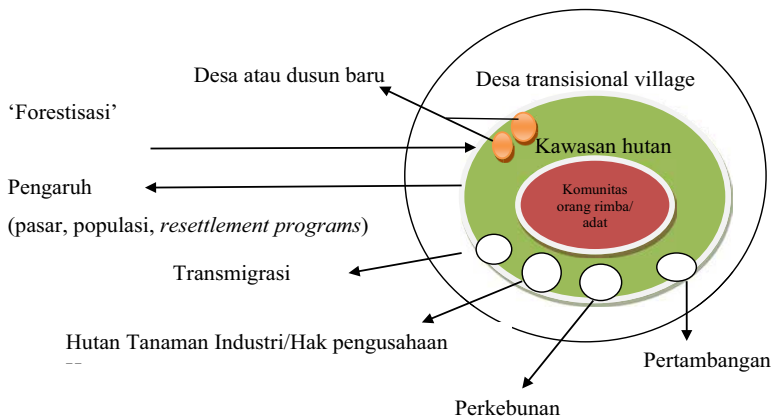
Tabel 1. Perambahan kawasan dan kerugian negara

Propinsi	Kasus		Kerugian (Triliun rupiah)
	Perambahan perkebunan	Pertambangan	
Kalimantan Tengah	-	-	158
Kalimantan Timur	-	-	31,7
Kalimantan Barat	-	-	47
Kalimantan Selatan	-	-	9,6
Sulawesi Tenggara	9	241	13,4
Riau	97	45	8,59
Jambi	52	31	7,62
Jawa Barat	23	5	1,3

Sumber: *Kompas* 22/10/2012, hal. 18.

Forestisasi dan Perubahan Struktur Penguasaan Lahan Hutan

Derasnya arus migran untuk berburu emas hijau, kami istilahkan sebagai 'forestisasi' yang berdampak signifikan terhadap perubahan *landscape* biofisik dan sosial budaya masyarakat lokal. Perubahan bio-fisik hutan berupa lahan-lahan terlantar di kawasan hutan negara kini tak ubahnya menjadi mosaik-mosaik kebun sawit dan karet masyarakat perambah. Perubahan sosial paling nyata dari masyarakat rimba adalah sebagian dari mereka akhirnya juga menebangi pohon untuk penyiapan lahan kebun sawit atau karet, namun lahan tersebut bukannya untuk dikelola sendiri tetapi dijual ke pemilik kapital. Mereka melakukan itu hanya untuk sekadar mempertahankan hidup (Wibowo *et al.*, 2012).

Gambar 2 menunjukkan gejala perpindahan penduduk dari wilayah-wilayah yang lebih maju ke wilayah-wilayah kawasan hutan yang didorong oleh tekanan pasar komoditas primer perkebunan (sawit dan karet) dan program transmigrasi dan tekanan penduduk. Arus pergerakan migrasi penduduk tersebut secara nyata telah ikut berkontribusi terhadap semakin menyempitnya *lebensraum* komunitas rimba dan terhadap perubahan sosial masyarakat desa hutan (rimba).

Gambar 2. Arus kecenderungan gerakan penduduk dari berbagai wilayah dan pulau ke wilayah-wilayah hutan

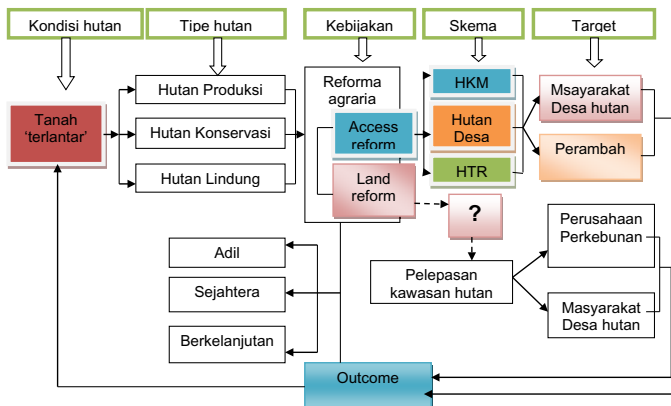
Hasil penelitian Wibowo *et al.*, (2012) menunjukkan bahwa berdasarkan wawancara dengan *key informan,* para kapitalis dengan kapitalnya bisa membuka lahan *illegal* seluas 100-200 hektar sementara komunitas lokal dan rimba sampai maksimum 5 hektar. Para kapitalis ini dimungkinkan dengan mudah untuk membeli lahan-lahan para spekulan tanah dari komunitas lokal, termasuk orang rimba atau kebun yang dikuasai secara ilegal dari pemilik yang terpaksa menjual karena tekanan hidup. Yang sungguh ironis adalah seringkali orang rimba dituding sebagai pencuri ketika mencari makan di lahan-lahan hutan mereka yang diklaim sebagai lahan para migran maupun perusahaan.

Dari hasil penelitian Rahman (2008), mengungkapkan bahwa arus migrasi dan tekanan pasar semakin menajamkan kesenjangan ekonomi antara para migran dan pemodal, perusahaan perkebunan dan HTI dalam penguasaan sumber-sumber ekonomi dan politik terhadap orang-orang rimba. Masyarakat Suku Anak Dalam (baca: orang rimba) memiliki posisi yang lemah, baik secara ekonomi maupun politik.

Reforma Agraria sebagai Keniscayaan

Reforma agraria terdiri atas dua aspek yakni aspek *land reform* dan aspek *non-land reform* (lihat Wiradi, 1984; Fauzi, 2002; Syahyuti; 2007). *Land reform* merupakan penataan ulang penguasaan lahan terhadap petani, sedangkan aspek *non-land reform* berupa berbagai hal untuk mendukungnya misalnya dukungan prasarana, kredit, teknologi serta pendampingan dan pengembangan organisasi petani. Penataan kembali hubungan sewa dan atau bagi hasil yang dapat memberikan kepastian penguasaan garapan bagi penggarapnya juga termasuk dalam cakupan pengertian reforma agraria.

Bila petani memiliki lahan sawah 5 hektar, pendapatan per bulan mencapai sekitar Rp 13,7 juta dan bila petani hanya memiliki 1 hektar, pendapatan per bulan hanya Rp 2,7 juta. Pendapatan

dari usaha tani padi dinilai cukup layak bagi penghidupan keluarga petani apabila petani memiliki lahan sawah 2 hektar atau minimal 1 hektar. Seperti halnya petani padi di Thailand, mereka rata-rata memiliki luas lahan garapan 5 hektar/KK, di Malaysia 4 hektar/KK, dan bahkan di Australia mencapai 100 hektar/KK. Sayangnya petani padi di Indonesia kepemilikan lahan sawahnya rata-rata hanya 0,5 hektar (Sumarna dan Kartasasmita, 2010). Secara nasional kepemilikan lahan pertanian hanya 0,73/RTP (*land man ratio*), sementara di Jawa dan Bali hanya 0,34/RTP (Puslitbang-tanak, 2004). Fakta empiris tersebut semakin menjastifikasi perlunya reforma agraria, baik di sektor pertanian maupun kehutanan.

Gambar 4. Kebijakan dan skema kebijakan dalam kerangka reforma agraria yang sedang dijalankan di sektor kehutanan.

Kemenhut, sejak tahun 1990-an sebenarnya telah mencoba melakukan 'Reforma Agraria (RA)' yang terbatas dan gradual, dengan memberi akses[5] pengelolaan bagi masyarakat desa hutan, melalui program Hutan Kemasyarakatan (HKM), Hutan Tanaman

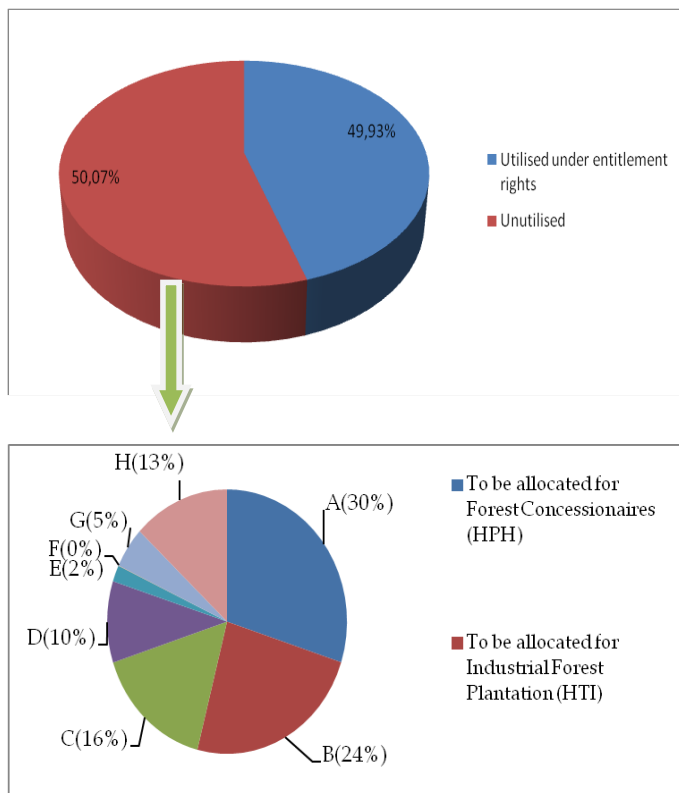
[5] Menurut Ribot dan Peluso (1993) akses adalah kemampuan untuk mendapatkan keuntungan dari sesuatu (misalnya pengelolaan hutan desa, HKM ataupun HTR).

Rakyat (HTR), Hutan Desa seperti terlihat di gambar 4. Karena sifatnya yang terbatas, maka hasilnya masih jauh dari harapan untuk bisa menyejahterakan masyarakat. Paska reformasi, di tengah semakin meluasnya perambahan liar, kebijakan perluasan akses masyarakat dalam ikut mengelola hutan semakin diperluas, misalnya melalui program nasional HTR di bawah payung hukum P. No. 6/2007, dengan didukung oleh skema-skema pemberdayaan dan *setting* bantuan kelembagaan finansial melalui pinjaman lunak. Masyarakat diberi hak mengelola antara 8-15 ha dengan tenor sampai 95 tahun. Seperti diberitakan di Detiknews (2010), Menhut menjelaskan, sampai tahun 2020 nanti, pemerintah akan memberikan 6,5 juta hektar lahan kepada masyarakat dalam bentuk hutan kemasyarakatan, hutan desa dan hutan tanaman rakyat. Esensi dari kebijakan ini, khususnya HTR adalah memberikan akses yang lebih lebar bagi partisipasi warga desa hutan dalam pengelolaan hutan dan sekaligus sebagai alternatif solusi bagi penangangan perambahan liar, di bawah payung kebijakan nasional *pro-poor*, *pro growth* dan *pro job*.

Kebijakan lain yang dijalankan Kemenhut adalah pelepasan kawasan hutan bagi lahan-lahan yang telah diduduki warga dan tidak memungkinkan lagi menjadi kawasan hutan. Pelepasan lahan hutan menjadi desa atau pemukiman, tentunya tidak efektif sebagai kebijakan pembaharuan agraria karena tidak melihat kontek *fairness of land distribution* bagi semua komunitas warga. Basis pertimbangannya hanya berdasarkan aspek-aspek teknis terhadap fungsi hutan.

Seperti telah diamanatkan oleh UUPA dan TAP MPR 1X/2001 bahwa tujuan utama dari penataan struktur pemilikan, penguasaan, penggunaan dan pemanfaatan hak atas tanah adalah demi keadilan dan kesejahteraan. Pertanyaannya kemudian sudah adil dan efektifkah kebijakan Kemenhut tersebut dalam menyejahterakan masyarakat? Sepanjang *mindset* kebijakan tetap sama, hanya untuk mempertahankan kontrol atas sumber daya hutan dan bukan didesain secara sungguh-sungguh untuk meningkatkan

kesejahteraan masyarakat maka hasilnya juga tidak akan efektif. Kasus di HTR tampaknya menunjukkan bahwa kebijakan dilakukan dengan tujuan utama di satu sisi melakukan legalisasi para perambah dalam mengelola hutan, sehingga memudahkan kontrol negara atas mereka sekaligus legalisasi bahwa lahan yang dikelola para perambah tetap lahan negara.

Masih lemahnya pemahaman para pengambil kebijakan di tingkat nasional terhadap dinamika konteks lokal dengan cenderung menegasikan *Evidence-Based Policy-Making process*, maka skema-skema pemberdayaan melalui berbagai kebijakan berbasis masyarakat, seperti kebijakan HTR hanya memperkaya para pemilik modal ketimbang masyarakat lokal. Sebab, kebijakan-kebijakan populis seperti HTR tidak dibuat berdasarkan data lengkap tentang siapa para perambah, apa motifnya dan bagaimana struktur penguasaan lahannya. Data empiris justru menunjukkan bahwa ada kecenderungan para kapitalis dan oknum birokrat dan aparat menduduki posisi teratas dalam lapisan struktur penguasaan lahan dalam komunitas perambah.

Gambar 5: Kemajuan pemanfaatan hutan produksi dan proposal untuk pemanfatannya.

Sumber: Laporan Perkembangan Pemanfaatan dan Penggunaan Hutan Produksi BPK (2010) dan data identifikasi kawasan hutan produksi, BPK (2010)

Dari sisi keadilan, pengaturan penguasaan dan pemanfaatan hutan masih jauh dari harapan publik. Hal ini bisa dilihat dari besarnya alokasi lahan hutan produksi yang belum dimanfaatkan (*under utilised/unutilised*) hak pengelolaannya pada sektor swasta ketimbang bagi masyarakat. Berdasarkan data dari Bina Produksi Kehutanan (2010), dari yang diklasifikasikan sebagai hutan produksi dengan luasan sekitar 80 juta hektar, sekitar 49.93% dari luasan

tersebut telah dimanfaatakan atau *utilised* (hak pengelolaan), sementara sisanya dari lahan yang belum ada hak pengelolaan atau izin pemanfaatan direncanakan untuk HPH 30%, HTI 16 %, dan sisanya untuk beragam pemanfaatan, termasuk di dalamnya HTR dan Hutan Desa, seperti terlihat di Gambar 5.

Penutup: Menapak Jalan Reforma Agraria yang Lebih Berkeadilan

Tanah terlantar yang berada di kawasan hutan cukup luas, namun lahan-lahan terlantar tersebut kini menjadi *battlefield of interests and power* dari beragam aktor dan lembaga. Pilihan kebijakan *soft agrarian reform* yang dilakukan oleh Kemenhut untuk mengatasi perambahan liar, tampaknya lebih menekankan pada perluasan akses terhadap pengelolaan hutan bagi masyarakat yang terlibat dalam pengelolaan hutan tersebut ketimbang melakukan *land distribution* yang memiliki implikasi politik lebih luas. Kalaupun ada *land distribution* melalui pelepasan kawasan hutan untuk perkampungan dan perkebunan, itu tidak dilakukan melalui *by design* tetapi boleh dikatakan karena kondisi yang memaksa dimana secara faktual lahan kawasan hutan tersebut secara teknis sudah tidak memungkinkan lagi dipertahankan sebagai kawasan hutan.

Kebijakan pemberian akses yang besar pada masyarakat melalui skema-skema kebijakan pengelolaan hutan berbasis masyarakat (khususnya HTR) justru akan menguntungkan dan memperkaya para pemodal, karena tidak adanya konektivitas antara kebijakan dengan konteks akibat tidak adanya data akurat tentang struktur penguasaan lahan (antara lain: siapa dan apa latar belakang yang mengontrol lahan serta komposisi luasan yang dikontrol). Syahyuti (2012) menekankan ada empat prasyarat untuk melaksanaakan reforma agraria, yakni komitmen politik yang kuat dari pemerintah, organisasi petani yang kuat, data yang lengkap dan akurat serta dukungan pendanaan. Fakta empiris menunjukkan bahwa lahan-lahan terlantar tersebut secara *de-facto* lebih banyak

dikontrol oleh para migran, kapitalis dan oknum birokrat dan politisi sehingga kebijakan tersebut kemungkinan besar melegalisasi dan memperkaya orang kaya ketimbang masyarakat miskin. Diperlukan *law enforcement* dengan pembatasan penguasaan lahan (UU No. 56 Prp 1960 dan PP 224 tahun 1961) dan mengidentifikasi masyarakat yang betul-betul memerlukan lahan.

Banyak penelitian menunjukkan (misalnya: Wibowo *et al.*, 2012) bahwa kondisi sosial masyarakat lokal atau desa tidak homogen tetapi terfragmentasi, baik dari sisi kepentingan maupun kepemilikan sumber daya. Bahkan seringkali, relasi kekuasaan yang ada bersifat oligarkis, akhirnya kebijakan reforma agraria akan lebih memungkinkan berhasil bila ada pelembagaan nilai dan mekanisme relasi kekuasaan yang demokratis di tingkat lokal dan membangun *good local governance*.

Akses *reform* yang dilakukan seperti kasus di Sarolangun (Jambi) justru menimbulkan rasa frustasi bagi sebagian masyarakat karena lamanya proses implementasi. Lambannya pelaksanaan juga mengindikasikan masih lemahnya mobilisasi sumber daya dan komunikasi kebijakan dengan *stakeholder* terkait.

Kebijakan pelepasan lahan kawasan hutan untuk kepentingan perkebunan melalui Peraturan Menteri Kehutanan Nomor P. 17/Menhut-II/2011 tentang Perubahan atas Peraturan Menteri Kehutanan Nomor P. 33/Menhut-II/2010 tentang tata cara pelepasan kawasan hutan produksi yang dapat dikonversi pada pasal 4a ayat (1) yang menyatakan kawasan hutan produksi yang dapat dikonversi yang akan dilepaskan untuk kepentingan pembangunan perkebunan, diatur pelepasannya dengan komposisi 80% untuk perusahaan perkebunan dan 20% untuk kebun masyarakat. Perlu ada revisi aturan ini khususnya mengenai proporsi pembagian lahan yang dilepaskan untuk memenuhi semangat reforma agraria, dalam arti akan lebih baik bila masyarakat terutama para petani yang benar-benar memerlukan lahan menerima 80% dan 20%.

Pembaruan agraria atau reforma agraria sama dengan "aspek *land reform*" ditambah "aspek *non land reform*". Di sektor kehutanan, *land reform* dan *non-land reform* sudah terjadi, walau belum optimal dalam bentuk pemberian hak kelola dan hak garap kepada petani perorangan dan kelompok tani. Program dan kebijakan tersebut dapat dimanfaatkan untuk peningktan kedaulatan pangan dan energi serta peningkatan kesejahteraan masyarakat.

Kebijakan reforma agraria, termasuk pelepasan kawasan hutan perlu dilakukan secara lebih terukur dan sistemik, tidak sporadis, melalui mekanisme yang lebih terkontrol oleh publik luas dengan mengutamakan pada para petani kecil dan tunakisma, termasuk orang rimba yang benar-benar ingin mengelola lahan untuk tanaman pangan maupun perkebunan. Namun perlu regulasi dalam bentuk UU, PP ataupun Perda agar tanah-tanah yang didistribusikan tidak dijual, tetapi dimanfaatkan sesuai fungsinya. Kebijakan pelepasan kawasan hutan perlu diikuti dengan penataan sistem politik dan sistem hukum pertanahan dan keagrariaan dengan mengacu pada filosofi dan semangat pembaruan keagrariaan.

> "...tertibkan tanah-tanah terlantar, jangan sampai ada hamparan jutaan hektar tanah seolah-olah tidak bertuan, padahal ada tuan yang tidak bertanggung jawab, akhirnya tidak bisa digunakan oleh rakyat kita. Tertibkan sesuai Undang-Undang dan aturan yang berlaku." (Presiden SBY, 15 Januari 2010: KPA). Tanah terlantar tersebut akan diredistribusikan kepada petani miskin, petani atau rakyat yang tidak memiliki tanah" (BPN, 2012).

Lambannya reforma agraria yang benar-benar berpihak kepada petani kecil dan penertiban lahan-lahan terlantar dan 'diterlantarkan', walaupun Presiden telah memerintahkan dan didukung oleh regulasi operasional (misalnya Peraturan Kepala BPN No. 4/2010 dan PP No. 11/2010 tentang tata cara penertiban tanah terlantar), lebih disebabkan karena lemahnya kepemimpinan baik di tingkat nasional dan daerah. Ini memunjukkan bahwa perlu pemimpin yang berani mengambil risiko-risiko politik dan salah satu cara yang paling memungkinkan saat ini adalah konsolidasi

kekuatan sipil dan membangun jaringan lintas elemen untuk membangun kesadaran publik dan memberi tekanan-tekanan politis di kalangan elit pemerintah dan politik.

Pertanyaan besar yang perlu direnungkan adalah perlukah kita terus mempertahankan kawasan seluas 135 juta hektar atau bahkan menambah luasan hutan tersebut, ataukah justru kita perlu mengurangi sesuai dengan dinamika demografi dan perkembangan kehidupan sosial ekonomi dan politik masyarakat mengingat semakin menurunnya kondisi biofisik hutan kita? Apakah kehadiran Kesatuan Pengelolaan Hutan (KPH) atau *Forest Management Unit* untuk meningkatkan efektifitas pengelolaan hutan, mempertahankan luasan hutan dan meningkatkan kontrol negara atas hutan atau mungkinkah KPH justru bisa menjadi bagian penting proses transformasi pengelolaan hutan dan bagian integral dalam proses perubahan struktur penguasaan lahan di sektor kehutanan?

MEMPERKUAT LANDASAN DEMOKRASI POLITIK DAN EKONOMI UNTUK MEMBANGUN RELASI BERKEADILAN ANTARA DESA DAN SUPRA DESA*

Arie Sujito**

Pendahuluan

Desa merupakan arena pertarungan ekonomi politik antara kuasa politik dan modal berhadapan dengan masyarakat, yang berlangsung dalam sejarah yang panjang. Tiap karakter kekuasaan suatu rezim cenderung berdampak pada perlakuan pada desa. Hal itu tercermin dalam bentuk regulasi, kebijakan maupun program-program pembangunan yang diterapkan. Mulai dari era orde lama, orde baru sampai era reformasi.

Tulisan ini menyajikan pemikiran dan gagasan penguatan demokrasi politik dan ekonomi yang bertumpu pada emansipasi desa sebagai pilar utama bagi perwujudan relasi yang berkeadilan antara desa dan supradesa. Pertanyaan awal yang perlu disajikan berturut-turut sebagai berikut:

1. Bagaimana posisi desa dalam struktur politik dan ekonomi di zaman pasca otoriterisme, suatu era yang disebut reformasi?

---

* *Paper* ini telah disampaikan dalam diskusi ketiga di Rural Talks (http://ruraltalks.ihcs.or.id)

** Pengajar sosiologi politik UGM dan peneliti senior IRE serta Ketua Pergerakan Indonesia, kolumnis Kompas dan nara sumber berbagai media televisi nasional. Saat ini juga tercatat sebagai tim *reviewer* TIFA dan Asia Foundation.

2. Bagaimana kelangsungan demokratisasi di aras lokal, khususnya desa.
3. Apakah mencerminkan perubahan substansial ataukah terbatas prosedural instrumentalis?
4. Adakah perubahan mendasar yang mencerminkan kedaulatan desa dalam mengelola sumber dayanya untuk mencapai kesejahteraan?
5. Apa tantangan yang harus dijawab,serta strategi yang diperlukan untuk mewujudkan demokrasi ekonomi politik yang berorientasi keadilan desa berelasi dengan supra desa?

Desa dalam Arus Demokratisasi

Arus besar demokratisasi telah mendorong perubahan positif, yakni upaya memperkuat kembali desa. Terbitnya UU No. 22/ 1999 tentang Pemerintahan Daerah yang di dalamnya termaktub pengaturan soal desa, menjadi tonggak awal menata ulang desa setelah kurang lebih tiga dekade desa terpasung dalam praktik korporatisme yang dilegalisasi melalui UU No. 5/1979 tentang pemerintahan desa. Spirit regulasi No. 22/1999 itu tidak lain adalah memberi pesan agar desa berdaya, dengan menumpukan penguatan hak asal-usul.

Kebangkitan desa begitu terasa di awal demokratisasi, paling tidak pembenahan tata pemerintahan yang demokratis, memperkuat kemandirian, serta meningkatnya partisipasi warga dalam memengaruhi proses kebijakan (Nico Kana, 2003). Hal itu tercermin dalam perbaikan perencanaan dan implementasi pembangunan, berfungsinya *check and balances* kekuasaan desa, serta pemanfaatan ruang negosiasi politik desa berhadapan supra desa (Sutoro, 2003).

Hanya saja jaminan legal atas perubahan positif itu tidak berlangsung lama. Ketidakpastian politik serta kontestasi kuasa dan modal pada paruh dekade awal reformasi menjadi konteks

dan alasan revisi UU, lalu terbitlah UU No. 32/2004 tentang Pemerintahan Daerah. Revisi UU tersebut justru menghadirkan corak resentralisasi, karena berlindung di balik kelola kekuasaan yang admnistratif tetapi menyembunyikan "kooptasi" baru yang bekerja dalam nalar *governance* dan demokrasi prosedural.

Hasilnya, desa kembali tersubordinasi supra desa (khususnya pemerintah kabupaten), suatu cermin kemunduran paling nyata desa di era reformasi. Sekadar dicatat, hanya satu hal yang bisa diapresiasi atas UU 32 tahun 2004 itu, yakni adanya alokasi dana desa (ADD) sebagai bentuk redistribusi sumber daya dari negara pada desa. Meskipun dalam praktiknya tidak semua kabupaten taat memenuhi ADD sebagai hak desa, bahkan hal itu sering dipersulit (FPPD, 2004).

Problem Desa Sejauh Ini

Sejauh ini, sekalipun demokratisasi (lokal) telah mengantarkan desa pada gerbang perubahan, namun begitu banyak problem yang tidak terpecahkan dialami desa. Isu-isu kemiskinan dan ketidakberdayaan, kesenjangan sosial, eksploitasi sumber daya alam, ketergantungan, serta ragam konflik dan kekerasan terkait masalah agraria selalu menyelimuti dalam rentang perubahan itu. Hal ini menjelaskan betapa perubahan mendasar perwujudan kesejahteraan masyarakat masih jauh dari yang diharapkan. Mengapa hal ini terjadi?

Beberapa hal bisa dicatat. *Pertama*, posisi desa dalam skema tata politik demokrasi lokal masih tersubordinasi oleh kekuasaan supra desa, khususnya kabupaten. Praktis desa menjadi bagian integral politik kabupaten, dan bahkan masih ditempatkan sebagai pelengkap atau ornamen prosedural dalam pengambilan keputusan. Kenyataannya, desa tidak memiliki kewenangan saat *bargaining position* khususnya saat mengelola sumber daya lokal desa.

Model Musyawarah Perencanaan Pembangunan (Musrenbang) yang diterapkan selama ini dengan berupaya memadukan antara

pendekatan partisipasi, teknokrasi, dan politik terbukti tidak dijalankan secara konsisten (Prakarsa-Oxfam, 2007), kecuali hanya menjadi perangkat instrumental sebagai pembenar seolah-olah perencanaan pembangunan memperhatikan aspirasi warga, padahal secara substansi tidak mencerminkan pemberdayaan masyarakat.

Alih-alih Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) tidak memihak kepentingan desa, namun sekadar kumpulan selera dinas-dinas Satuan Kerja Perangkat Daerah (SKPD) di kabupaten. Hal itu pun masih diperparah oleh kecenderungan elit *capture,* merebaknya tindak korupsi oleh elit lokal dan bekerja sama dengan elit pemerintah pusat dengan menyalahgunakan kewenangan tanpa terkontrol. Kasus korupsi APBD oleh pemerintah kabupaten dan anggota parlemen daerah adalah fakta yang bisa memperkuat argumen itu (Fitra, 2012).

Kedua, paradigma pembangunan yang belum bergeser, yang hanya menumpukan capaian pertumbuhan ekonomi dan tidak mengarah pada upaya pemerataan dan tujuan kesejahteraan desa. Desentralisasi dan otonomi daerah ternyata belum diikuti perubahan mendasar dari paradigma pembangunan. Pola pembangunan nasional dan daerah masih saja menempatkan desa sebagai objek, sebuah kenyataan yang berlawanan dengan spirit reformasi.

Program-program pembangunan tidak mendorong redistribusi sumber daya kepada masyarakat, minimnya penciptaan program pembukaan lapangan kerja, atau peningkatan pendapatan secara lebih merata. Namun, hanya berkutat pada pertumbuhan ekonomi yang dalam praktiknya justru hanya dinikmati elit lokal dan pemilik modal. Birokrasi lokal gagal menerjemahkan desentralisasi dan otonomi ke dalam pembangunan kerakyatan yang memeratakan sebagaimana kehendak konstitusi UUD '45, yang juga turunan corak pembangunan nasional.

Berbagai risiko mengenai eksploitasi sumber daya alam di desa dampak paradigma pembangunan seperti itu, desa mengalami

kemiskinan. Pemanfaatan sumber daya desa oleh pemilik modal, dan bahkan menjadi penopang ekonomi perkotaan berakibat desa makin termarginalisasi. Tidak heran jika kemiskinan desa mendorong mobilitas warga desa lari ke kota dalam skema urbanisasi, karena berupaya mencari lapangan kerja. Pemiskinan ini makin nyata manakala pola-pola pembangunan desa hanya ditempatkan sebagai agen "mensubsidi" kebutuhan kota, di mana pembagian keuntunganya cenderung tidak adil.

Ketiga, menguatnya ideologi neoliberalisme dalam corak pembangunan yang dioperasikan oleh kerjasama pemilik modal dengan pemegang otoritas formal kebijakan. Ketidakmampuan pemegang otoritas menjalankan tugas memenuhi kebutuhan publik dengan segala masalah yang dihadapinya, kemudian dimanfaatkan oleh pemilik modal untuk melakukan eksploitasi sumber daya alam yang mengorientasikan pemenuhan kebutuhan pasar.

Di titik itulah ada upaya sistematis memperlemah peran negara dan masyarakat. Bahkan tragisnya, pada sejumlah kasus justru pemegang otoritas formal (pemerintah) menjadi bagian dari pelaku eksploitasi itu dengan memanfaatkan keroposnya institusi hukum dan buruknya kebijakan yang dibuat. Akibatnya, sumber daya alam makin terkuras di mana masyarakat lokal desa tidak menikmatinya karena keuntungan pembangunan mengalir ke luar, baik ke kota maupun ke negara-negara asing dalam disain ekonomi pasar. Artinya, desa tidak memiliki *bargaining position* dalam hegemoni neoliberalisme ini, apa yang dapat disebut sebagai proses pemiskinan sistemik.

Kewenangan Desa atas Sumber Daya: Redistribusi Sumber Daya Alam

Kunci terpenting dari seluruh gambaran ketidakberdayaan di atas adalah soal kewenangan. Desa tidak memiliki kewenangan, sehingga begitu rentan dan mudah dieksploitasi oleh kuasa politik dan modal. Dalam rangka mengatasi problem itu desa perlu

memiliki kewenangan yang jelas, diakui secara legal sebagaimana semangat dalam konstitusi dan praksis implementatif dalam tata kelola sumber daya alam dan ekonomi. Demokrasi lokal yang telah memengaruhi perubahan desa, hendaknya didorong agar terbangun relasi *equal* desa dengan supra desa, salah satunya adanya kewenangan (IRE, 2012).

Jika desa memiliki kewenangan dalam mengelola sumber dayanya, mereka akan berpeluang membangun kemandirian agar mampu menghidupi warganya mewujudkan kesejahteraan. Kewenangan itu akan bisa membantu desa keluar dari lingkaran setan kemiskinan dan ketergantungan, mengatasi aneksasi dan kooptasi supra desa, mereka berkesempatan memutuskan ke arah mana pembangunan diorientasikan berhadapan dengan berbagai pihak.

Dengan kalimat sederhana, reformasi dan demokratisasi desa semestinya ditafsirkan sebagai pengakuan negara atas eksistensi desa dengan menjamin adanya kewenangan itu, lalu redistrisbusi sumber daya (*land tenure and access redistribution*) bisa dimungkinkan.

Kewenangan desa sebagai entitas politik dan hukum kemudian harus diikuti upaya pembangunan kapasitas sistem pemerintahan dan demokrasi desa saat mengelola sumber dayanya agar mampu menciptakan tujuan desa yang demokratis dan sejahtera. Bagaimanapun, demokratisasi penyelenggaraan pemerintahan desa juga sangat penting mengingat potensi kekuasaan elit desa yang tidak terkontrol bisa menjadi jebakan baru adanya korupsi.

Pengalaman masa lalu di zaman orde baru begitu buruk, di mana kepala desa dan perangkatnya yang tidak dikontrol oleh sistem dan warganya sering menyalah gunakan kekuasaan seenaknya sehingga merugikan desa.

Dalam skema yang lebih mendalam, pembaruan desa yang dilandasi oleh demokratisasi politik dan ekonomi, hendaknya diisi paradigma pembangunan lokal yang mencerminkan prinsip keadilan dan memperhatikan nilai-nilai lokalitas. Jika hal ini bisa

dilakukan, maka upaya transformasi desa ke depan menuju kemandirian, demokratis, dan sejahtera kemungkinan besar akan dapat diraih.

Tantangan ke Depan

Di dalam gambaran konteks perubahan, problem yang dihadapi serta cita-cita pembaharuan desa ke depan, tidak bisa dipungkiri masih menghadapi berbagai tantangan yang harus dijawab. Baik itu menyangkut proses demokratisasi nasional yang belum berjalan sesuai jalurnya karena masih diliputi politik oligarkhi, komitmen para elit pemegang kekuasaan yang masih minimal dalam mendorong agar kebijakan benar-benar berpihak pada desa, bahkan kesadaran kritis masyarakat juga masih terbatas.

Saat ini Pemerintah dan DPR tengah menggodok Rancangan Undang-Undang (RUU) Desa yang akan dijadikan sebagai basis legal pengaturan desa di Indonesia. Pertarungan ideologi dan kepentingan begitu kuat mewarnai proses pembahasan tersebut. Sebagai momentum dan kesempatan mendorong pembaruan desa yang sesuai cita-cita mewujudkan desa yang demokratis dan sejahtera, maka RUU ini hendaknya dikawal agar tidak dibajak oleh elit politik dan ekonomi, baik di aras lokal maupun nasional.

Substansi yang perlu menjadi perhatian soal RUU Desa ini meliputi:

1. Perjuangan agar ada kewenangan desa dalam sistem pemerintahan dan demokrasi Indonesia.
2. Pengakuan keragaman atau pluralitas struktur dan format desa (adat) di Indonesia sesuai konteks lokal sebagai bentuk penghargaan pada entitas lokal.
3. Reformasi perencanaan dan penganggaran pembangunan serta redistribusi sumber daya ke desa.

RUU Desa ini menjadi salah satu elemen kunci pertaruhan masa depan desa. Tantangannya adalah di satu sisi apakah para

pemegang otoritas memiliki komitmen melakukan pembaruan dan memperbaiki nasib warga desa mendorong transformasi desa ke arah demokrasi yang menyejahterakan.

Di sisi lain, masyarakat sipil yang peduli atas nasib desa dituntut aktif mengawal RUU Desa ini agar tidak terdistorsi. Jangan sampai RUU Desa ini dibajak oleh kepentingan segelintir elit politik nasional maupun lokal, bahkan perangkat desa sekalipun (Arie Sujito, *Kompas,* 3/01/2013).

Pada akhirnya kita perlu mendiskusikan lebih mendalam dengan pendekatan kritis, bahwa transformasi desa berarti menjadikan desa sebagai subjek yang aktif dan berdaya di mana mereka mampu menegosiasikan kepentingannya berhadapan dengan berbagai pihak, baik supra desa (elemen-elemen negara) maupun aktor-aktor ekonomi. Itulah tema mendasar yang harus dibedah.

BAGIAN IV
REFORMA AGRARIA DARI PERSPEKTIF POLITIK DAN PERUBAHAN SOSIAL

KELEMBAGAAN PENGELOLAAN HUTAN BERBASIS MASYARAKAT DAN KAITANNYA DENGAN IMPLEMENTASI REDD+ DI INDONESIA

Zahrul Mutaqin*

Pendahuluan

Permasalahan-permasalahan akses masyarakat lokal ke sumber daya hutan telah diakomodasi ke dalam kebijakan kehutanan nasional Indonesia dengan penataan kelembagaan pengelolaan hutan berbasis masyarakat seperti pembangunan hutan desa dan hutan tanaman rakyat. Walau demikian, beberapa kendala struktural dalam implementasi kebijakan kehutanan nasional masih signifikan banyak terjadi, seperti konflik antar peraturan perundang-undangan dan perbedaan pandangan berbagai kalangan mengenai hak atas lahan hutan. Tumpang-tindih dan konflik peraturan perundang-undangan tersebut berkontribusi pada lemahnya sistem tenurial dan terbatasnya akses masyarakat lokal pada sumber daya hutan (Contreras-Hermosilla and Fay, 2005).

Salah satu rekomendasi penting dari beberapa studi tentang tenurial dalam pengelolaan lahan dan hutan di Indonesia adalah Reformasi Agraria (RA) dalam bentuk distribusi lahan untuk masyarakat (cf Abdurrahman, 2003; Fakih, 1997; Ruwiastuti, 1997). Studi lainnya, seperti yang dilakukan oleh Contreras-Hermosilla and Fay (2005), tidak secara eksplisit merekomendasi-

---

* Peneliti Pusat Penelitian dan Pengembangan Perubahan Iklim dan Kebijakan (Puspijak). Meraih Ph.D. dari The Australian National University Australia

kan redistribusi lahan hutan untuk memperkuat pengelolaan hutan, meskipun tetap mempertanyakan legitimasi status kawasan hutan yang saat ini diklaim oleh pemerintah sebagai hutan negara.

Bukti-bukti di lapangan menunjukkan bahwa proses devolusi pengelolaan hutan dan proses transfer hak atas lahan hutan sangat sulit untuk diwujudkan (CIFOR, 2003; CIFOR and LATIN, 2002; Nanang and Inoue, 2000; Sudirman *et al*., 2005). Sunderlin *et al*., (2008) menyatakan bahwa reformasi tenurial di kawasan hutan Indonesia akan menghadapi beberapa kendala seperti: (1) lemahnya penegakan hukum dan pelaksanaan reformasi; (2) lambatnya proses transfer hak atas lahan hutan; (3) kebijakan pemerintah yang lebih berpihak pada perusahaan besar dan konservasi; (4) persaingan antar dan di dalam masyarakat sekitar hutan; dan (5) lemahnya kinerja pemerintah dalam melaksanakan reformasi tenurial.

Kajian ini bertujuan untuk menganalisis kelembagaan pengelolaan hutan di Indonesia saat ini. Kelembagaan pengelolaan hutan ini sangat penting karena dapat menentukan akses masyarakat lokal pada sumber daya hutan. Lebih lanjut, kajian ini juga menganalisis pilihan-pilihan untuk memperkuat keterlibatan masyarakat lokal dalam pengelolaan kawasan hutan. Secara lebih spesisifk, kajian ini akan menjawab pertanyaan penelitian: (1) Bagaimana masyarakat sekitar kawasan hutan mengakses sumber daya hutan? (2) Bagaimana pengaruh penguatan akses masyarakat kepada sumber daya hutan terhadap pembayaran jasa lingkungan (PES)?

Kebijakan Pertanahan Nasional dan Hubungannya dengan Pengelolaan Kawasan Hutan

Pengelolaan hutan di Indonesia tidak dapat dipisahkan dari kebijakan pertanahan nasional karena hutan merupakan bagian terbesar daratan di Indonesia, sementara pemerintah mengklaim bahwa sebagian terbesar hutan adalah merupakan hutan negara.

UUPA mengatur prinsip-prinsip dasar pengelolaan dan administrasi tanah *(Government of Indonesia,* 1960), sedangkan UU Kehutanan mengatur pengelolaan hutan (*Government of Indonesia* 1999). UUPA dapat dianggap sebagai UU payung karena mengatur prinsip-prinsip penguasaan atas sumber daya alam termasuk di dalamnya adalah tanah, air dan udara serta sumber daya di dalama dan di atasnya (Tjondronegoro, 2003). Di samping menegaskan penguasaan negara atas tanah, air dan udara, UUPA juga mengatur hak atas lahan (*property rights system*). Menurut UUPA, terdapat delapan hak atas tanah di Indonesia, yang meliputi hak: (1) milik; (2) guna usaha; (3) guna bangunan; (4) pakai; (5) sewa; (6) membuka tanah; (7) memungut hasil hutan; dan (8) hak lain yang tidak termasuk dalam hak-hak tersebut di atas yang akan ditetapkan dengan undang-undang serta hak-hak yang sifatnya sementara sebagai yang disebutkan dalam pasal 53 (*Government of Indonesia,* 1960).

Sejak 2001, kebijakan pertanahan mengalami perubahan yang sangat signifikan dengan ditetapkannya TAP MPR No. 9 Tahun 2001 tentang Reformasi Agraria dan Pengelolaan Sumber Daya Alam (*People Consultative Assembly of Indonesia,* 2001). TAP MPR tersebut mengharuskan dicabutnya undang-undang yang berkonflik satu sama lain dalam kaitannya dengan tenurial dan menyatakan bahwa reformasi agraria harus dilaksanakan secara terus-menerus dengan memasukkan upaya-upaya penataan kembali penguasaan, pemilikan, peggunaan dan pemanfaatan sumber daya agraria. TAP MPR tersebut kemudian didukung oleh penerbitan beberapa UU terkait dengan otonomi daerah, seperti UU No. 32 tahun 2004 tentang Otonomi Daerah dan UU No. 21 tahun 2001 tentang Otonomi Khusus Papua (*Government of Indonesia,* 2001).

Kebijakan pertanahan nasional memiliki dua implikasi pada kebijakan dan praktik pengelolaan hutan di Indonesia. Pertama, dualisme dalam pengelolaan lahan hutan pada kondisi tertentu menghambat pelaksanaan kebijakan berkaitan dengan akses masyarakat lokal pada sumber daya hutan. Kedua, ketidakjelasan pengakuan atas hukum adat dalam pengelolaan lahan komunal

telah memicu beberapa konflik kehutanan. Salah satu contoh kesimpangsiuran pemahaman atas pengelolaan tanah di Indonesia adalah pernyataan dari seorang pegawai Badan Pertanahan Nasional Provinsi Riau[1] yang menyatakan bahwa UUPA meliputi seluruh massa tanah di Indonesia sehingga pemberian dan pengakuan hak atas lahan, termasuk lahan hutan, harus melalui Badan Pertanahan Nasional. Dalam hal ini, Kementerian Kehutanan hanya memiliki kewenangan untuk mengelola hutan saja. Sementara itu, implikasi dari lemahnya implementasi kebijakan pertanahan nasional adalah terjadinya konflik kehutanan, yang mengancam kelestarian dan mata pencaharian masyarakat sekitar hutan (Wulan *et al*., 2004).

Konflik dan ketidaksepakatan mengenai siapa yang memilki dan dapat mengelola hutan negara sering kali berujung pada deforestasi. Problem mendasar yang menyebabkan konflik tersebut adalah perbedaan interpretasi mengenai definisi dan batas hutan serta ketidakjelasan wewenang Kementerian Kehutanan. Di tingkat lokal, masyarakat adalah pihak yang paling dirugikan dengan adanya berbagai konflik tersebut. Persoalan utama di balik semua konflik tersebut adalah kegagalan UUPA dan UU Kehutanan dalam membangun sistem tenurial yang kokoh atas sumber daya hutan, terutama dalam kaitannya dengan perlindungan hak masyarakat lokal. Konflik ini diduga akan terus berkepanjangan jika tidak ada upaya serius untuk melakukan definisi ulang dan memperkokoh wewenang Kementerian Kehutanan sebagai administrator hutan, bukan bertindak sebagai penentu kepemilikan hutan (Contreras-Hermosilla and Fay, 2005).

Kelembagaan Pengelolaan Hutan di Indonesia

Banyak peraturan perundangan-undangan terkait dengan UU No. 41/1999 (misanya UU No. 5/1990; PP No. 13/1994; PP No. 68/1998; PP No. 63/2002; PP No. 6/2007; PP No. 3/2008), telah lebih memperjelas definisi dan klasifikasi hutan di Indonesia

[1] Komunikasi pribadi dari perspektif politik dan perubahan sosial.

berdasarkan status dan fungsinya. Peraturan perundang-undangan tersebut dapat dianggap sebagai upaya untuk mendefinisikan hutan berdasarkan struktur kelembagaannya (*institutional arrangement*). Dalam hal ini kelembagaan dapat didefinisikan sebagai 'suatu tatanan dan pola hubungan antara anggota masyarakat atau organisasi yang saling mengikat yang dapat menentukan bentuk hubungan antarmanusia atau antara organisasi yang diwadahi dalam suatu organisasi atau jaringan dan ditentukan oleh faktor-faktor pembatas dan pengikat berupa norma, kode etik aturan formal maupun informal untuk pengendalian perilaku sosial serta insentif untuk bekerjasama dan mencapai tujuan bersama' (Djogo *et al.*, 2003, p. 4). Dengan kata lain, kelembagaan adalah aturan main yang disepakati oleh sekelompok orang atau organisasi untuk mengelola sumber daya tertentu yang menentukan siapa yang boleh mengelola sumber daya apa, di mana, kapan dan bagaimana.

Kelembagaan Kawasan Hutan dan Implikasinya pada Akses Masyarakat

Berdasarkan fungsinya, kawasan hutan dikelompokkan menjadi: (1) Hutan produksi; (2) Hutan lindung; dan (3) Hutan konservasi. Berdasarkan statusnya, maka hutan di Indonesia dikelompokkan menjadi hutan negara dan hutan hak. Hutan negara adalah hutan yang berada pada tanah yang tidak dibebani hak atas tanah, sedangkan hutan hak adalah hutan yang berada pada tanah yang dibebani hak atas tanah.

Di dalam kawasan-kawasan hutan negara tersebut dapat dibentuk hutan desa dan hutan kemasyarakatan. Hutan desa adalah hutan negara yang dikelola oleh desa dan dimanfaatkan untuk kesejahteraan desa. Hutan kemasyarakatan adalah hutan negara yang pemanfaatan utamanya ditujukan untuk memberdayakan masyarakat. Meskipun dalam definisi hutan desa dan hutan kemasyarakatan UU 41/1999 tidak eksplisit menyebutkan keduanya masuk dalam kawasan hutan, namun peraturan di

bawahnya memasukkan kedua bentuk hutan tersebut ke dalam kawasan hutan.

Hutan lain yang dapat diklasifikasikan sebagai hutan negara adalah hutan adat (saat ada keputusan Mahkamah Konstitusi yang menyatakan hutan adat bukan lagi bagian hutan negara) dan hutan kota. Hutan adat adalah hutan negara yang berada dalam wilayah masyarakat hukum adat. Hutan kota adalah hutan yang dibentuk di wilayah perkotaan untuk kepentingan *pengaturan iklim mikro*, *estetika*, dan *resapan air*. Status hutan kota dapat berupa hutan negara atau hutan hak. Klasifikasi dan definisi hutan di Indonesia sangat penting untuk dapat membedakan mana hutan yang dimiliki oleh negara dan mana hutan yang dimiliki oleh rakyat/swasta, serta penting juga untuk membedakan dengan tata guna lahan lainnya.

Beberapa kalangan menyatakan sebuah kawasan hutan seringkali telah ditempati oleh masyarakat, baik yang mengelola lahan dengan cara agroforestri, perladangan berpindah, atau penggembalaan ternak, sehingga menimbulkan konflik antarpara pemangku atas status kawasan hutan tersebut (Contreras-Hermosilla and Fay, 2005). Lebih lanjut, Contreras-Hermosilla and Fay (2005) menyatakan bahwa hanya sekitar 12 juta hektar dari total 120 juta hektar kawasan hutan yang dianggap legal dan memiliki legitimasi kuat untuk disebut sebagai kawasan hutan (Contreras-Hermosilla and Fay 2005). Lebih lanjut, *Fay et al.*, (2000) menyarankan bahwa dengan melindungi hutan alam yang tersisa dan menyerahkan pengelolaan kawasan hutan yang belum terlegitimasi kepada masyarakat, maka Kementerian Kehutanan akan menjadi salah satu *champion* dalam pengelolaan sumber daya alam di Indonesia.

Contreras-Hermosilla and Fay (2005) merekomendasikan untuk memprioritaskan pengakuan atas kepemilikan tanah di dalam kawasan hutan dan transfer hak atas pengelolaan hutan secara komunal, untuk meningkatkan kejelasan status kawasan dan keamanan hutan. Namun demikian yang perlu dipertimbangkan adalah risiko terjadinya *elite capture*. Hal pertama yang perlu dianalisis adalah seberapa jauh sistem tenurial yang mantap telah

diterapkan di kawasan hutan. Tabel 1 memaparkan luas kawasan hutan yang telah dikelola berdasarkan sistem tenurial. Luas total kawasan hutan yang telah dikelola melalui kelembagaan yang sudah mantap sekitar 56,89 juta hektar.

Tabel 1. Luas kawasan hutan yang telah memiliki sistem tenurial

Sistem Tenurial	Fungsi Kawasan	Luas Areal Kerja (Ha)	Luas Areal yang telah ditetapkan atau ditunjuk (Ha)	Tahun Sumber Data
IUPHHK-HA	Hutan Produksi	26,169,813.00	26,169,813.00	2009
IUPHHK-HTI	Hutan Produksi	7,154,832.00	7,154,832.00	2009
Hutan Tanaman Rayat HTR)	Hutan Produksi	21,157.35	347,722.73	2009
Hutan Tanaman Hasil Rehabilitasi (HTHR)	Hutan Produksi	629,486.83	629,486.83	2009
IUPHHK-RE	Hutan Produksi	53,657.00	1,258,651.00	2009
Hutan Kemasyarakatan (HKm)	Hutan Produksi	1,087.45	19,445.05	2008
	Hutan Lindung	6,666.11		
	Hutan Konservasi	00.00		
Hutan Desa	Hutan Produksi	00.00	2,356.00	2009
	Hutan Lindung	2,356.00		
Hutan Adat*	Hutan Produksi	2,857.00	8,711.75	2003
	Hutan Lindung	2,819.00		
	Hutan Konservasi	00.00		
Cagar Alam**	Hutan Konservasi	4,588,665.44	4,588,665.44	2009
Suaka Margasatwa**	Hutan Konservasi	5,099,849.06	5,099,849.06	2009
Taman Wisata Alam**	Hutan Konservasi	257,348.38	257,348.38	2009
Taman Nasional**	Hutan Konservasi	12,298,216.34	12,298,216.34	2009
Taman Hutan Raya	Hutan Konservasi	344,174.91	344,174.91	2009
Taman Buru	Hutan Konservasi	224,816.04	224,816.04	2009
Kawasan Hutan dengan Tujuan Khusus	Hutan Produksi	16,347.45	28,866.25	2009
	Hutan Lindung	1,988.50		
	Hutan Konservasi	10,530.30		
Total		56,886,668.16	58,432,954.78	

Sumber: Ministry of Forestry (2009b) dan wawancara dengan staf Kementerian Kehutanan

Catatan: * Angka yang ada hanya menunjukkan 'hutan adat' di sekitar Taman Nasional Kerinci Seblat yang telah diatur melalui beragam peraturan kepala daerah; hingga saat ini belum ada hutan adat yang telah ditetapkan oleh Menteri Kehutanan.

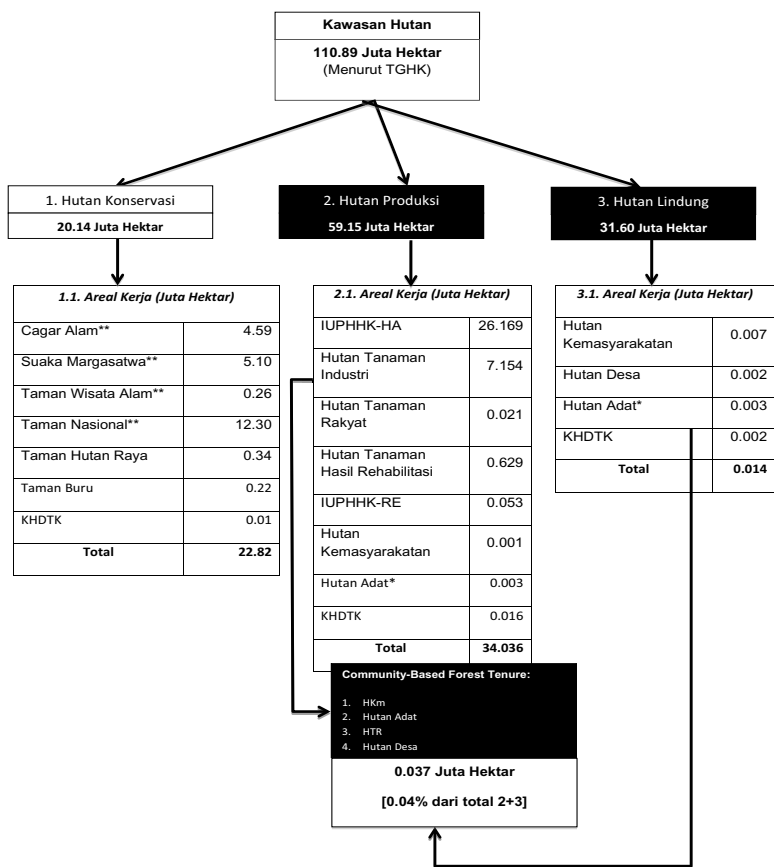
** Daratan; hutan konservasi dapat juga berbentuk wilayah perairan/lautan.

Luas total hutan produksi dan lindung berdasarkan penunjukan oleh Menteri Kehutanan dan Tata Guna Hutan Kesepakatan (TGHK) adalah 90,76 juta hektar, sedangkan total luas hutan produksi dan lindung yang telah dikelola di bawah sistem tenurial yang spesifik adalah 34,06 juta hektar. Oleh karena itu, hanya 38 persen dari hutan produksi dan perlindungan memiliki sistem kepemilikan yang jelas, sementara 62 persen dari kedua kawasan hutan tersebut masih kekurangan sistem tenurial.

Empat puluh dua persen luas hutan produksi tidak dikelola berdasarkan sistem tenurial. Karena batas-batas fisik tidak mungkin ada di kawasan hutan tersebut, ancaman dari perambahan dan akses ilegal lainnya relatif tinggi. Ditambah dengan seringnya inkonsistensi antara pemetaan dan kenyataan di lapangan, ancaman tersebut bahkan lebih besar lagi. Demikian juga, hampir semua hutan lindung, sekitar 99,6 persen, belum dikelola dengan kelembagaan yang mantap.

Gambar 1 menunjukkan seberapa besar porsi kawasan hutan yang telah memiliki sistem tenur dan sejauhmana peran masyarakat lokal dalam pengelolaan kawasan hutan dengan kepastian hak. Gambar tersebut menunjukkan kurangnya keterlibatan masyarakat lokal dalam pengelolaan hutan negara. Mereka hanya mengelola 0,04 persen dari total luas hutan produksi dan hutan lindung, sementara masih ada 56,7 juta hektar yang belum diberikan izinnya ke pihak manapun. Oleh karena itu, sekitar 43,26 persen dari hutan produksi dan lindung dikelola oleh perusahaan. Hal ini, pada batas tertentu, bisa menjelaskan mengapa kemiskinan masih terjadi di sekitar hutan dan bagaimana laju degradasi hutan masih tinggi. Wollenberg *et al.*, (2004) menyatakan bahwa hutan adalah sumber penting bagi masyarakat di sekitar hutan yang merupakan salah satu kelompok terbesar masyarakat miskin Indonesia.

Dengan 62 persen kawasan hutan tanpa sistem tenurial yang mantap (di mana tidak ada yang bertanggung jawab) di hutan produksi dan lindung, terbuka kesempatan bagi pelibatan

masyarakat lokal dalam pengelolaan hutan tersebut. Data tahun 2007 menunjukkan bahwa orang-orang yang tinggal di dalam atau di dalam kawasan dan sekitar hutan berjumlah sekitar 20 persen dari penduduk Indonesia (Ministry of Forestry and Statistics Indonesia, 2007). Pertanyaannya adalah apakah kawasan hutan harus didistribusikan kepada masyarakat lokal atau negara harus mempertahankan kontrol atas lahan tersebut tetapi memberikan akses yang lebih besar untuk mengelola sumber daya hutan?

Gambar 1. Kawasan hutan yang memiliki sistem tenurial dan peran masyarakat dalam pengelolaannya

Distribusi Lahan Hutan atau Peningkatan Kontrol Masyarakat atas Sumber Daya Hutan?

UU Kehutanan telah membuka ruang yang lebih luas bagi masyarakat lokal untuk berpartisipasi dalam pengelolaan kawasan hutan negara. Namun demikian perkembangan pengelolaan hutan berbasis masyarakat sebagaimana diamanatkan oleh UU Kehutanan masih sangat lambat (Simorangkir dan Sardjono, 2006). Hal ini menimbulkan sejumlah pertanyaan mengenai pengelolaan hutan berbasis masyarakat di Indonesia masih belum terjawab. Apakah pemerintah benar-benar yakin pada kemampuan masyarakat lokal untuk mengelola hutan negara dengan benar? Akankah masyarakat lokal menyalahgunakan hak-hak mereka dalam memanfaatkan hutan negara?

Pelibatan masyarakat lokal dalam pengelolaan hutan negara di era desentralisasi menghadapi masalah penyediaan lahan non-konflik bagi masyarakat untuk mengelola hutan yang dalam banyak kasus telah terhambat oleh buruknya koordinasi antar instansi pemerintah (CIFOR dan LATIN, 2002). Ketika ada konflik antara hukum adat dan kebijakan pemerintah, hukum adat cenderung menjadi korban karena pemerintah menggunakan hukum nasional untuk mengontrol sumber daya hutan (Nanang dan Inoue, 2000).

Sebuah opsi untuk menyediakan akses yang lebih baik terhadap sumber daya alam bagi masyarakat setempat adalah melalui distribusi tanah dalam rangka reformasi agraria. Konsep distribusi tanah, seperti yang diusulkan oleh beberapa pakar (cf, Abdurrahman, 2003; Fakih, 1997; Ruwiastuti, 1997), sejalan dengan Program Pembaharuan Agraria Nasional (PPAN). Salah satu tujuan NARP adalah untuk mendistribusikan tanah, untuk merestrukturisasi penguasaan, pemilikan, penggunaan dan pemanfaatan tanah. Dalam hal reformasi agraria, Cox *et al.* (2003) menunjukkan bahwa pembentukan modal sosial merupakan hal yang penting. Namun, kemungkinan munculnya *elite capture* dalam reformasi agraria

juga harus diperhitungkan karena, seperti yang disarankan oleh Sjastaad dan Cousins (2009), hak milik formal dapat menciptakan kondisi perilaku oportunistik dari si kaya yang memiliki informasi lebih baik di mana mereka dapat memanipulasi proses reforma agraria untuk keuntungan mereka sendiri.

Kemajuan PPAN tidak memuaskan karena ketiadaan kondisi pemungkin. Impementasi reformasi agraria membutuhkan kondisi pemungkin seperti tata kelola yang baik, kebijakan makroekonomi yang non-bias, sistem insentif ekonomi yang rasional, dan kapasitas administrasi tanah yang sesuai (Cox *et al*. 2003). Prasyarat tersebut sulit dipenuhi oleh Pemerintah Indonesia sehingga menyebabkan buruknya kinerja NARP. Selanjutnya, di sektor kehutanan, NARP harus berurusan dengan kepentingan Kementerian Kehutanan dalam memepertahankan status kawasan hutan. Selain itu, masih belum ada kesepakatan antarpihak tentang bagaimana menerapkan reformasi agraria di kawasan hutan.

Sistem Tenurial dan Pembayaran Jasa Lingkungan (PES)

Data menunjukkan bahwa porsi hutan negara yang telah dikelola oleh masyarakat lokal melalui beragam kelembagaan pengelolaan hutan berbasis masyarakat tidak signifikan, sementara jumlah orang yang bergantung hidup di dalam hutan atau sekitar kawasan hutan cukup banyak. Dari total 31.864 desa di 15 provinsi contoh, 7.943 (24,86 persen) berada di sekitar kawasan hutan, dan 1.305 (4,08 persen) berada di dalam kawasan hutan (Ministry of Forestry and Statistics Indonesia, 2007). Luas desa-desa tersebut mencapai 49.350.000 hektar atau sekitar 46,4 persen dari total luas desa di provinsi contoh dan dihuni oleh 17,9 juta orang (Ministry of Forestry and Statistics Indonesia, 2007). Bagian ini membahas dampak pengelolaan hutan berbasis masyarakat pada kelayakan skema PES di kawasan hutan.

Tacconi (2012) mengusulkan kriteria yang harus dipertimbangkan oleh pembuat kebijakan atau perancang PES ketika

hendak mengimplementasikan PES. Kriteria PES tersebut adalah: (1) persyaratan, (2) transparansi, (3) kesukarelaan, dan (4) tambahan manfaat (*additionality*). Dengan mengintegrasikan sistem kelembagaan PHBM saat ini, keterkaitan antara sistem tenurial di kawasan hutan saat ini dan prasyarat desain PES dapat ditentukan. Tabel 2 menunjukkan bagaimana analisis dampak penataan kelembagaan pegelolaan hutan berbasis masyarakat pada pembayaran jasa lingkungan dilakukan. Simbol '+' mengacu pada dampak positif pada situasi saat ini untuk desain PES, sedangkan simbol '-' mengacu pada dampak negatif. Semakin banyak simbol yang diperoleh oleh sistem PHBM, baik positif atau negatif, maka sistem tersebut lebih berpengaruh pada PES. Secara umum, kelembagaan PHBM saat ini memberikan dampak positif pada pengembangan skema PES di dalam kawasan hutan.

Sehubungan dengan kriteria kesukarelaan, PHBM akan berdampak positif pada desain PES. Dengan pengecualian dari hutan adat yang masih berjuang untuk mendapatkan pengakuan formal dan memiliki kesepakatan nasional tentang status tanah, PHBM lainnya tampaknya mampu memberikan jaminan hak bagi masyarakat dalam melakukan transaksi dan negosiasi sukarela dengan pembeli jasa lingkungan dan pihak lain dalam skema PES. Hutan adat memiliki dampak yang lebih rendah dibandingkan dengan sistem tenurial lainnya, meskipun mereka masih memiliki dampak positif, karena keberadaan mereka belum diakui secara resmi oleh pemerintah pusat. Status hukum sistem tenurial ini masih belum kuat, meskipun secaa *de facto* mungkin benar-benar berjalan di lapangan.

Sistem tenurial yang mantap merupakan faktor penting dalam mendukung pendefinisian jasa lingkungan, sehingga tambahan manfaat sebagai salah satu kriteria PES dapat dipastikan keberadaannya. Penyediaan jasa lingkungan mungkin memerlukan perubahan pemanfaatan sumber daya alam, termasuk penggunaan lahan. Dengan demikian, penataan kembali kelembagaan mungkin tidak cocok dengan skema PES tertentu. Misalnya, hutan tanaman

rakyat yang ditujukan untuk merehabilitasi hutan produksi yang terdegradasi, mungkin tidak cocok untuk penyediaan jasa hidrologi, tetapi mungkin cocok untuk penyediaan jasa peningkatan stok karbon. Secara umum, keberadaan PHBM saat ini memberikan dampak positif terhadap pembentukan hubungan antara penggunaan lahan dan jasa lingkungan.

Untuk kriteria persyaratan, PHBM dapat memberikan dampak positif. Kesinambungan penyediaan jasa lingkungan dapat dijamin melalui penandatanganan kontrak antara pembeli dan masyarakat penyedia jasa. Dalam kasus hutan adat dan desa, kontrak mungkin lebih mudah dilakukan karena pembeli tidak perlu berurusan dengan setiap anggota masyarakat adat atau desa, sehingga biaya transaksi dapat diminimalkan. Namun demikian, risiko terjadinya *elite capture* mungkin lebih besar dibandingan dengan hutan tanaman rakyat dan hutan kemasyarakatan karena akan membuka kesempatan terjadinya klaim individual oleh anggota masyarakat adat yang tidak mendapatkan keuntungan dari kontrak. Dalam kasus hutan tanaman rakyat dan hutan kemasyarakatan, pembeli jasa perlu berurusan dengan setiap rumah tangga atau kelompok petani untuk membuat perjanjian pembayaran, yang berakibat meningkatnya biaya transaksi. Namun, berurusan dengan pemegang hak individu akan memastikan bahwa penyediaan jasa lingkungan dapat lebih terjamin dibandingkan dengan berurusan dengan wakil-wakil dari masyarakat, seperti pemimpin masyarakat adat atau kepala lembaga desa. Oleh karena itu, dampak dari hutan tanaman rakyat dan hutan kemasyarakatan pada keberlanjutan penyediaan layanan kemungkinan akan lebih positif daripada hutan adat dan hutan desa.

Dalam kasus transparansi, harus ada dorongan yang cukup dari kedua pihak, pembeli dan penyedia jasa untuk membuat mekanisme yang transparan sehingga insentif yang merugikan, seperti eksploitasi berlebih atas sumber daya di daerah yang tidak termasuk dalam skema atau deforestasi pada lahan penyedia jasa untuk meningkatkan keuntungan dari skema PES, dapat dicegah.

Masyarakat adat tidak mungkin dapat secara efektif mencegah kebocoran karena batas hutan adat biasanya tidak jelas dan risiko *elite capture* tinggi. Hal ini dapat menghalangi upaya untuk menghindari insentif negatif dari skema PES. Dampak serupa, tetapi dengan alasan yang berbeda, juga dapat ditemukan dalam kasus hutan tanaman rakyat. Karena pembangunan hutan tanaman rakyat bersifat padat modal, manfaat yang diterima oleh masyarakat dari pembayaran untuk program peningkatan karbon mungkin lebih sedikit daripada manfaat dari penebangan kayu. Dalam hal ini, biaya korbanan PES mungkin terlalu tinggi. Dalam hutan kemasyarakatan dan hutan desa, masyarakat lokal dapat diberikan hak atas hasil hutan yang spesifik, misalnya difokuskan pada konservasi DAS hulu, sehingga mereka mungkin memenuhi syarat untuk bergabung dengan skema PES untuk penyediaan jasa hidrologi. Oleh karena itu, dampak dari hutan kemasyarakatan dan hutan desa untuk menghindari insentif negatif dari PES adalah positif.

Tabel 2. Pengelolaan Hutan Berbasis Masyarakat (PHBM) dan PES

Kriteria PES	Dampak PHBM			
	Hutan Adat	Hutan Kemasyarakatan (HKm)	Hutan Desa	Hutan Tanaman Rakyat (HTR)
Kesukarelaan	++	+++	+++	+++
Tambahan Manfaat	+	+	+	+
Persyaratan	+	++	+	++
Transparansi	-	+	+	-

Opsi-opsi Pelaksanaan REDD+ dalam Kerangka PJL

Pengelolaan kehutanan masyarakat[2] dipercaya merupakan salah satu sarana yang efektif untuk mengimplementasikan REDD+

[2] Pengelolaan kehutanan masyarakat dapat berupa *Participatory Forest Management (PFM), Joint Forest Management (JFM), Forest Co-Management,* dan *Community-Based Forest Management (CBFM). Paper* ini menggunakan istilah CBFM sebagai padanan istilah PHBM.

di tingkat masyarakat lokal (Agrawal and Angelsen, 2009). Lebih jauh Agrawal and Angelsen (2009) menyatakan bahwa kesuksesan pengelolaan kehutanan masyarakat atau Pengelolaan Hutan Berbasis Masyarakat (PHBM) dipengaruhi oleh beberapa faktor, yaitu: (1) luas dan tata batas kawasan hutan; (2) aliran manfaat yang mudah diprediksi; (3) kelembagaan tenur; dan (4) tingkat otonomi pengelolaan. Kelembagaan lokal merupakan faktor utama dalam membangun dan melaksanaan PHBM (Ostrom, 1990). Namun demikian, jika kelembagaan lokal tidak sepenuhnya mendapatkan pengakuan formal, maka perlu adanya reformasi kebijakan dan peraturan perundang-undangan kehutanan tingkat nasional untuk memadukan REDD dengan PHBM (Agrawal, 2007). Dengan demikian, analisis klaim hak atas sumber daya hutan, terutama jika terjadi konflik antarpihak, merupakan hal yang paling penting untuk dilakukan sebelum merancang mekanisme distribusi manfaat REDD+ melalui pembayaran jasa lingkungan (PJL). Faktor penting lainnya dalam merancang PJL adalah tingkat otonomi lokal dalam membangun kelembaagan di mana posisi masyarakat lokal dalam jejaring relasi kekuasaan dengan pihak-pihak lain perlu diketahui.

PJL untuk REDD+ dapat didasarkan pada: (1) luasan hutan; (2) perubahan volume karbon; dan (3) biaya korbanan. Sementara itu, hak atas sumber daya hutan yang akan dijadikan objek REDD+ dapat digolongkan atas: (1) hak milik dan (2) hak pemanfaatan. Dengan memadukan dua kategori, yaitu basis pembayaran dan tipe hak atas lahan hutan maka dapat disusun matriks desain pelaksanaan REDD+ di tingkat masyarakat. Sebagai tambahan, untuk masyarakat yang tidak memiliki akses sama sekali ke sumber daya hutan, karena tidak memiliki hak milik maupun hak pemanfaatan sumber daya hutan, tetap dapat dilibatkan ke dalam skema REDD+ melalui upaya pengupahan untuk aktivitas pemantauan karbon berbasis masyarakat serta aktivitas-aktivitas lain yang ditujukan untuk menjaga sumber daya hutan dari aktivitas *illegal* yang dapat mengganggu stabilitas karbon hutan.

Studi yang dilakukan di Provinsi Papua dan Riau menghasilkan enam opsi pelibatan masyarakat lokal dalam program PJL untuk REDD+ di Indonesia. Tabel 3 memaparkan keenam opsi pelibatan masyarakat lokal dalam REDD+ melalui PJL. Keenam opsi tersebut dirancang dengan asumsi bahwa di tingkat masyarakat terlebih dahulu dibangun PHBM untuk menjamin hak-hak masyarakat atas sumber daya hutan di daerahnya. Masyarakat adat di Provinsi Papua dapat dikategorikan sebagai 'pemilik' atas sumber daya hutan melalui hak ulayat sehingga keterlibatan mereka dalam skema REDD+ dapat dilaksanakan melalui opsi 1–3. Masyarakat lokal di Provinsi Riau dikategorikan sebagai 'pengelola' kawasan hutan dan dapat diberikan hak akses dan pengelolaan atas sumber daya hutan sehingga opsi 4–6 merupakan opsi yang cocok untuk mereka.

Tabel 3. Opsi-opsi pengembangan PJL untuk REDD+

Basis Pembayaran	Kategori Hak	
	Kepemilikan	***Pemanfaatan***
Luasan Hutan	***Opsi 1***: Masyarakat adat memperoleh pembayaran berdasarkan luasan hutan adat	***Opsi 4***: Masyarakat lokal diberi hak pengelolaan hutan melalui PHBM dan mendapatkan pembayaran berdasarkan luasan kawasan hutan
Perubahan Volume Karbon	***Opsi 2***: Masyarakat adat mendapatkan pembayaran atas perubahan volume karbon di hutan adat	***Opsi 5***: Masyarakat lokal diberi hak pengelolaan hutan melalui PHBM dan mendapatkan pembayaran berdasarkan perubahan volume karbon di kawasan hutan
Biaya Korbanan	***Opsi 3***: Masyarakat adat menadapatkan pembayaran atas pendapatan yang hilang akibat konservasi tegakan hutan	***Opsi 6***: Masyarakat lokal diberi hak pengelolaan hutan melalui PHBM dan mendapatkan pembayaran berdasarkan biaya korbanan kawasan hutan

Untuk mengurangi biaya transaksi, PJL untuk REDD+ harus dirancang dalam bentuk PJL pendanaan pemerintah (*government-financed PES*). Dalam hal ini, pemerintah mengkoordinasikan semua dana REDD+ internasional atau menggunakan dana dari APBN untuk bertindak sebagai pembeli jasa lingkungan berupa pengurangan emisi karbon yang disediakan oleh masyarakat lokal. Gambar 2 menunjukkan rancangan umum PJL untuk REDD+ di Provinsi Papua dan Riau pada khususnya, dan seluruh Indonesia pada umumnya. Rancangan tersebut terdiri atas dua mekanisme:

pendanaan dan pembayaran. Dalam hal mekanisme pendanaan, pemerintah berfungsi sebagai monopsonis dan mengelola dana REDD+ melalui mekanisme fiskal nasional, terutama melalui kebijakan dana perimbangan pusat dan daerah. Irawan *et al.* (2011) telah meneliti kemungkinan penggunaan mekanisme transfer fiskal pusat dan daerah untuk menyalurkan dana REDD+. Sementara itu, mekanisme pembayaran memerlukan keterlibatan lembaga keuangan lokal dan lembaga-lembaga lain sebagai pendukung masyarakat. Bank yang sudah mapan dan memiliki kantor cabang hingga ke daerah seperti Bank BRI dapat menjadi mitra dalam pelaksanaan PJL untuk REDD+, sementara kelembagaan lokal pendukung kegiatan REDD+ perlu dibentuk untuk memberikan bantuan teknis pemantauan dan pengamanan karbon hutan serta membantu mendistribusikan manfaat REDD+ kepada seluruh anggota masyarakat yang terlibat. Untuk Papua, kelembagaan pendukung lokal harus dirancang untuk melibatkan pemerintahan adat seperti Dewan Adat Papua.

Merealisasikan PJL untuk REDD+

Untuk merealisasikan rancangan PJL untuk REDD+ sebagaimana dipaparkan pada Gambar 2, tahap awal yang perlu ditempuh adalah membangun sistem hak atas sumber daya hutan melalui PHBM. Dalam hal ini, biaya pembangunan PHBM perlu dimasukkan sebagai bagian dari biaya pelaksanaan REDD+. Dalam pembangunan PHBM, biaya-biaya yang dibutuhkan adalah biaya untuk: (1) pemetaan hutan dan (2) bantuan teknis dan perbaikan kelembagaan. Pada kasus pembangunan hutan desa, komponen biaya pemetaan terdiri atas: (1) pertemuan dengan masyarakat; (2) pertemuan tim; (3) pengambilan data di lapangan; dan (4) analisis dan produksi peta, sementara komponen biaya bantuan teknis dan perbaikan kelembagaan terdiri atas: (1) fasilitasi pemuatan proposal; dan (2) penguatan kelembagaan lokal (Hidayat *et al.*, 2005). Studi yang dilaksanakan oleh KKI Warsi menyebutkan bahwa biaya pembangunan hutan desa di Provinsi Jambi berkisar

antara Rp 500.000–Rp 600.000 per hektar.[3] Biaya ini termasuk penyusunan proposal, pemetaan partisipatif, hingga penetapan kawasan hutan desa.

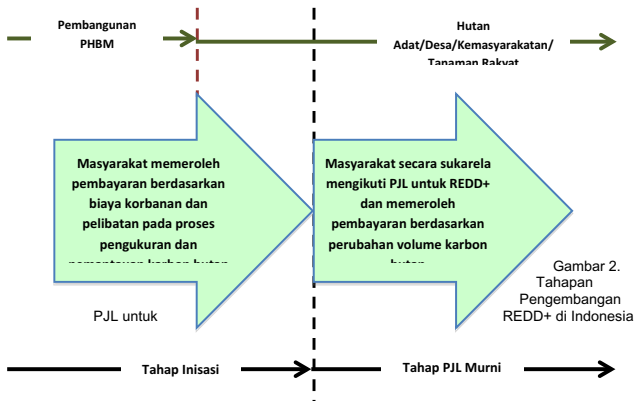
Berkaitan dengan biaya korbanan, masyarakat adat di Provinsi Papua berpotensi kehilangan pendapatan mereka dari dana kompensasi pemanenan kayu yang dilakukan oleh pemegang IUPHHK-HA yang besarnya sekitar Rp 50.000–Rp 75.000 per meter kubik. Biaya inilah yang harus dikompensasi oleh pembeli jasa penurunan emisi karbon jika kegiatan pemanenan kayu dihentikan. Di lain pihak, masyarakat lokal yang tinggal di sekitar kawasan hutan di Provinsi Riau tidak memiliki hak akses dan pemanfaatan hasil hutan sehingga secara resmi mereka tidak menanggung biaya korbanan atas upaya konservasi hasil hutan kayu di kawasan hutan di sekitar mereka tinggal. Dengan kata lain, tidak ada biaya korbanan dalam pembangunan PJL untuk REDD+ di tingkat masyarakat di Provinsi Riau. Dalam hal ini, peyediaan akses ke sumber daya hutan bagi masyarakat lokal yang selama ini tidak memperoleh kesempatan memanfaatkan sumber daya hutan secara komersial merupakan insentif bagi masyarakat untuk mengikuti program PJL untuk REDD+.

Agar PJL untuk REDD+ lebih menarik untuk masyarakat lokal, sebagian kegiatan MRV (*Measurement, Reporting and Verification*) seperti pemantauan karbon hutan, dapat dilaksanakan dengan melibatkan masyarakat tersebut. Hal ini akan memberikan tambahan pendapatan bagi masyrarakat lokal, sementara aspek tenurial pegelolaan kawasan hutan di sekitar tempat tinggal mereka diperkuat. Hasil studi Skutcsh (2005) di lima negara berkembang menunjukkan bahwa masyarakat lokal yang bahkan memiliki tingkat pendidikan minimal pun dapat dilibatkan dalam proses pengukuran dan pemantauan karbon hutan.

---

[3] Komunikasi personal dengan Rakhmat Hidayat, Direktur Eksekutif KKI WARSI, 6 Juni 2012.

Gambar 2 menunjukkan bagaimana PJL untuk REDD+ dapat dikembangkan di Indonesia dalam dua tahap: tahap inisiasi dan tahap PJL murni. Pada tahap inisiasi, kegiatan difokuskan pada pembangunan PHBM. Namun demikian, pembangunan PHBM ini tidak boleh melewati lamanya tahap inisiasi. Sebagai contoh, jika periode REDD+ ditentukan selama 20 tahun, maka periode tersebut dapat dibagi menjadi 10 tahun periode inisiasi dan 10 tahun periode PJL murni. Pembangunan PHBM harus diselesaikan sebelum periode inisiasi berakhir untuk menguji apakah PHBM dapat dijalankan sebagaimana mestinya hingga akhir periode inisiasi. Selama periode inisiasi, masyarakat selain mendapatkan kompensasi sebesar biaya korbanan pendapatan mereka dari kayu, juga dapat dilibatkan dalam pengukuran dan pemantauan karbon hutan. Ketika PHBM sudah dapat dijalankan dengan baik, maka tahap selanjutnya adalah tahap PJL murni selama 10 tahun di mana masyarakat pemegang hak/izin PHBM dapat secara sukarela menentukan untuk ikut program REDD+ atau tidak. Selama periode PJL murni, pembayaran didasarkan pada volume perubahan karbon yang dapat diserap/disimpan dalam hutan.

Pembangunan PJL untuk REDD+ dalam dua tahap ini diharapkan dapat mengatasi persoalan ketidakjelasan hak atas sumber daya hutan dan konflik terkait pemanfaatan sumber daya hutan tersebut, meskipun berpotensi meningkatkan biaya transaksi dan implementasi REDD+. Namun demikian kejelasan hak atas sumber daya hutan memiliki manfaat berganda yang lebih luas dibandingkan dengan biaya transaksi dan implementasi. Menurut Tacconi *et al.* (2010) PJL yang didukung oleh kejelasan tenurial dapat memberikan kontribusi yang nyata bagi pendapatan rumah tangga, peningkatan kapasitas, pemantapan kelembagaan lokal, dan perbaikan infrastruktur yang pada gilirannya dapat memperbaiki dan menjaga kelestarian sumber daya alam.

Gambar 2. Tahapan pengembangan PJL untuk REDD+ di Indonesia

Kesimpulan

Kajian ini telah menunjukkan bahwa kebijakan pertanahan dan kehutanan di Indonesia belum mampu menjelaskan keberadaan hak-hak adat atas sumber daya lahan dan hutan. Ini telah menjadi masalah kronis dalam pengelolaan hutan yang sering menyebabkan degradasi hutan dan deforestasi. Dualisme dalam otoritas pertanahan antara Badan Pertanahan Nasional dan Kementerian Kehutanan telah menjadi suata hal yang kontraproduktif dalam membangun sistem penguasaan lahan dan reforma agraria di Indonesia. Mengalokasikan kawasan hutan yang belum dibebani hak seperti yang disarankan oleh Contreras-Hermosilla dan Fay (2005), kepada masyarakat setempat melalui pembentukan PHBM akan memungkinkan terjadinya akses ke sumber daya hutan bagi para pemangku kepentingan yang lebih luas.

Kajian ini juga menunjukkan bahwa masyarakat secara intensif mulai terlibat dalam pengelolaan kawasan hutan melalui peraturan perundangan-undangan yang sudah lama ada maupun yang baru seperti hutan kemasyarakatan, hutan desa dan hutan tanaman rakyat. Namun, dari segi proporsi, tingkat hutan negara yang

dikelola oleh masyarakat melalui berbagai kelembagaan tidak signifikan dibandingkan dengan yang dikelola oleh korporasi.

Kajian ini telah mengkonfirmasi bahwa penguatan tenurial memiliki dampak positif pada pengembangan skema PES di kawasan hutan. Sejak Konstitusi Indonesia menyatakan bahwa pemanfaatan sumber daya alam, termasuk hutan, harus ditujukan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat, partisipasi dari berbagai pihak untuk memanfaatkan sumber daya hutan adalah suatu keharusan.

Akhirnya, implementasi kebijakan REDD+ di Indonesia pada tingkat masyarakat lokal dapat dilaksanakan menggunakan dua tahap PJL untuk REDD+. Tahap pertama adalah pembangunan PHBM, tahap kedua adalah pelaksanaan PJL murni di mana kriteria persyaratan, transparansi, nilai tambah, dan kesukarelaan benar-benar diterapkan dan aspek tenurial dan efektivitas biaya benar-benar dipertimbangkan.

Rekomendasi dari kajian ini adalah:

1. Kementerian Kehutanan perlu melakukan percepatan pembangunan PHBM dengan membenahi peraturan perundang-undangan berkaitan dengan hak masyarakat atas sumber daya hutan, menghilangkan ketidakpercayaan antar pihak dalam pengelolaan sumber daya hutan, dan mengefisienkan birokrasi pengelolaan hutan.
2. Terkait dengan aspek ekonomi politik REDD+, finalisasi kelembagaan REDD+ perlu dipercepat dan pelaksanaan program kerjasama bilateral seperti LoI dengan pemerintah Norwegia perlu diperjelas agendanya. Percepatan pelaksanaan REDD+ di Indonesia juga memerlukan dukungan mekanisme pendanaan REDD+ tingkat nasional yang sesuai dengan kebijakan fiskal nasional.

KEADILAN AGRARIA DI KAWASAN HUTAN: MENAFSIRKAN TANGGUNG JAWAB NEGARA TERHADAP REFORMA AGRARIA

Myrna A. Safitri

Pendahuluan

Selama berdasawarsa tahun diskursus reforma agraria seakan-akan tidak dapat menyentuh tanah dan kekayaan alam yang terdapat di dalam kawasan hutan. Setidaknya dua faktor meneguhkan pendapat ini. Pertama, bagi sebagian orang, reforma agraria acap diidentikkan dengan redistribusi tanah semata. Kemudian, kata 'tanah' dalam diskursus kebijakan selalu mengarah pada kewenangan Badan Pertanahan Nasional. Kedua, terdapat kesalahkaprahan banyak pihak bahwa kawasan hutan adalah wilayah yang tiada hak atas tanah di atasnya. Atas dasar kedua alasan itulah maka perbincangan mengenai reforma agraria berhenti pada saat mengenai objek tanah dan kekayaan alam yang terdapat di dalam kawasan hutan.

Saya memahami bahwa buku ini hadir untuk memberikan cara pandang lain terhadap reforma agraria. Ia ingin menyuguhkan pendapat bahwa pembahasan bahkan perdebatan mengenai reforma agraria tidak tabu dilakukan terhadap objek tanah dan kekayaan alam yang terdapat di dalam maupun di luar kawasan hutan. Namun, lebih menarik daripada perdebatan itu sebenarnya adalah mempertanyakan apakah yang menjadi tujuan ketika kita membicarakan reforma agraria itu?

Reforma agraria adalah instrumen–bukan tujuan–untuk mewujudkan keadilan agraria. Tulisan ini mengelaborasi konsep keadilan agraria dimaksud dengan memaparkan analisis mengenai tanggung jawab negara pada reforma agraria. Untuk tujuan itu, saya membagi tulisan ini ke dalam lima bagian. Menyusul bagian pendahuluan ini adalah sebuah bagian yang membahas mengenai konsep keadilan agraria itu. Kemudian bagian setelahnya memaparkan analisis hukum mengenai kewenangan dan tanggung jawab negara pada reforma agraria. Setelah itu saya akan menjelaskan ranah-ranah kebijakan yang diperlukan untuk mendukung pelaksanaan tanggung jawab negara pada reforma agraria di kawasan hutan. Seperti biasa, sebuah bagian penutup akan berisikan sejumlah poin kesimpulan dari pemaparan ide sebelumnya.

Keadilan Agraria: Sebuah konsep

Wiradi (2009: 94) menjelaskan reforma agraria sebagai upaya penataan ulang struktur pemilikan, penguasaan dan pemanfaatan tanah dan kekayaan alam demi kesejahteraan masyarakat, khususnya kelompok miskin dan tuna kisma. Dengan definisi ini maka jelas bahwa reforma agraria bukan sekadar redistribusi tanah. Ia adalah cara untuk mencapai kesejahteraan dan martabat yang tinggi dari kaum miskin dan tuna kisma. Selanjutnya, Wiradi (2009: 97) menjelaskan lima faktor penalar pentingnya reforma agraria ini. Kelimanya adalah: (1) Aspek hukum yakni kepastian hukum mengenai hak-hak rakyat atas tanah; (2) Aspek sosial berupa keadilan dalam struktur agraria sehingga meminimalkan konflik; (3) Aspek politik untuk menciptakan stabilitas; (4) Aspek psikologis yang terwujud dalam *family security* dan suasana *social euphoria* dan (5) Aspek ekonomi yakni peningkatan produksi.

Menarik kesimpulan dari definisi dan kelima aspek yang dikemukakan Wiradi di atas, jelas bahwa tujuan utama dari reforma agraria itu adalah mencapai keadilan agraria. Tentu akan sulit merumuskan definisi mengenai keadilan karena keadilan sifatnya sangat spekulatif dan subjektif. Oleh sebab itu, saya mengusulkan

sebuah definisi kerja mengenai keadilan agraria, secara khusus penerapannya di kawasan hutan itu sebagai situasi di mana hukum negara dan sistem normatif yang ada pada masyarakat, kelembagaan dan perilaku para aktor di dalamnya mendukung tersedianya:

1. Kepastian hak dan akses atas tanah dan kekayaan hutan bagi masyarakat di dalam dan sekitar hutan, terutama mereka yang miskin.
2. Pemulihan, pengakuan, dan perlindungan hak masyarakat hukum adat atas wilayah adat yang ada di dalam kawasan hutan.
3. Pengalokasian tanah dan kekayaan alam yang proporsional bagi kelompok miskin dalam komunitas masyarakat hukum adat dan masyarakat lainnya di wilayah tersebut.
4. Kapasitas tata kelola hutan yang baik pada instansi pemerintah dan institusi sosial masyarakat.
5. Modal sosial masyarakat yang kuat, dan
6. Kelestarian hutan yang terjaga.

Konsep keadilan agraria sebagaimana dinyatakan di atas menunjukkan pula pada kita bahwa paham antroposentrik yang selama ini kental dalam konsep reforma agraria itu sejatinya dapat ditanggalkan. Upaya penataan ulang struktur agraria tidak hanya untuk meningkatkan kesejahteraan, tetapi juga untuk memperkuat peradaban dan meningkatkan tanggung jawab manusia untuk memelihara alam. Karena itu reforma agraria bukan lagi ancaman bagi kelestarian hutan.

Tanggung Jawab Negara terhadap Reforma Agraria: Siapa Negara, Bagaimana Mereka Seharusnya Bekerja?

Tanah dan kekayaan alam, termasuk hutan di dalamnya, adalah sumber kesejahteraan rakyat, objek pengakuan, perlindungan, pemenuhan hak asasi warga negara dan alat untuk mencapai tujuan negara. UUD 1945 menegaskan hal tersebut dalam berbagai

pasal yang terkait dengan tanah dan kekayaan alam sebagaimana dibahas di bawah ini.

Pasal 33 Ayat 3 UUD 1945 menyatakan bahwa negara menguasai tanah dan kekayaan alam untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat. Ketentuan ini acap disebut sebagai Hak Menguasai Negara, terutama setelah UU No. 5 Tahun 1960 (UU Pokok Agraria, UUPA) membuat tafsir otentik terhadap Pasal 33 Ayat 3 UUD 1945 dan menyebutkannya sebagai hak menguasai dari negara (Pasal 2 Ayat 2). Mahkamah Konstitusi dalam berbagai putusan kemudian menafsirkan elemen penguasaan negara dan indikator menilai kemakmuran rakyat tersebut.

Penguasaan negara atau hak menguasai negara, demikian dinyatakan oleh Mahkamah, merupakan kewenangan yang meliputi lima elemen: (1) membuat kebijakan; (2) pengurusan; (3) pengaturan; (4) pengelolaan, dan (5) pengawasan terhadap tanah dan kekayaan alam. Kelima kewenangan tersebut bertujuan untuk mencapai kemakmuran rakyat yang meliputi empat indikator berikut: (1) Kemanfaatan bagi rakyat; (2) Pemerataan manfaat bagi rakyat; (3) Partisipasi rakyat; dan (4) Penghormatan hak rakyat termasuk masyakat hukum adat.

Hal yang juga penting bagi kita adalah mengetahui untuk tujuan apa negara perlu menguasai tanah dan kekayaan alam termasuk hutan. Di sini kita perlu melihat kembali pada tujuan pembentukan negara sebagaimana terdapat pada alinea keempat Pembukaan UUD 1945. Dalam kaitannya dengan penguasaan tanah dan kekayaan alam, tujuan tersebut dapat ditetapkan pada tiga hal yakni untuk melindungi wilayah dan lingkungan hidup, memajukan kesejahteraan rakyat dan memberikan keadilan sosial bagi seluruh rakyat.

Reforma agraria adalah salah satu pelaksanaan kewenangan penguasaan negara atas tanah dan kekayaan alam. Kewenangan mana terwujud dalam bentuk kebijakan dan pengawasan penataan ulang struktur agraria demi kesejahteraan kelompok miskin.

Bersama dengan kewenangan ini tentu saja terdapat tanggung jawab negara. Hal yang sama juga berlaku terhadap warga negara di mana ada hak maka munculah kewajiban. Jika kita menerima bahwa negara mempunyai kewenangan berkaitan dengan pelaksanaan reforma agraria, maka kita harus menuntut adanya tanggung jawab negara untuk mewujudkan keadilan agraria.

Kewenangan menjalankan reforma agraria bersumber dari kewenangan penguasaan negara atas tanah dan kekayaan alam di mana negara membuat kebijakan, mengurus, mengatur dan mengawasi alokasi penguasaan tanah dan kekayaan alam termasuk yang terdapat di dalam kawasan hutan agar terhindar dari ketimpangan struktur penguasaan yang berakibat pada peminggiran kelompok miskin, tuna wisma dan masyarakat hukum adat. Pada saat yang bersamaan, negara bertanggung jawab agar kebijakan dan tindakan pengurusan, pengaturan dan pengawasan itu memperoleh capaian (*outcome*) secara kumulatif pada enam aspek keadilan agraria yang telah dikemukakan pada bagian sebelumnya, yaitu: (1) Kepastian hak dan akses bagi kelompok miskin; (2) pemulihan, pengakuan, dan perlindungan hak masyarakat hukum adat; (3) Alokasi tanah dan kekayaan alam yang proporsional bagi kelompok miskin; (4) Menguatnya kapasitas tata kelola hutan pada instansi pemerintah dan institusi sosial masyarakat; (5) Menguatnya modal sosial masyarakat; (6) Meningkatnya kelestarian hutan.

Saya ingin menegaskan bahwa tanggung jawab negara yang disebutkan di atas bersifat kumulatif. Artinya, negara harus menjamin bahwa keenam aspek keadilan agraria itu harus dilakukan secara simultan terhadap subjek masyarakat dan objek tanah dan kekayaan alam yang sama. Hal ini penting untuk kita perhatikan karena negara dapat saja menjadikan kelestarian hutan meningkat, tetapi hal ini tidak selalu terjadi karena upaya sadar dan sukarela oleh masyarakat untuk menanam pohon dan menghutankan lahan-lahan kritis.

Banyak studi menunjukkan bahwa insentif masyarakat untuk melestarikan hutan terkait dengan perhitungan dan persepsi

mereka terhadap keamanan tenurialnya (Wily, 2006; Christy *et al.*, 2007; Ellsworth dan White, 2004, Safitri, 2010). Keamanan tenurial dimaksud terpenuhi jika ada hak atas tanah dan kekayaan alam yang kokoh, berdurasi panjang dan terlindungi. Selain itu keamanan tenurial mensyaratkan pula adanya akses yang nyata untuk mendapat manfaat dari tanah dan kekayaan alam yang dimaksud. Kedua hal ini hanya akan diperoleh jika negara mengalokasikan tanah dan kekayaan alam yang berkualitas tinggi dalam jumlah yang proporsional untuk masyarakat. Tanah dan kekayaan alam itu bebas dari klaim-klaim pihak lain (terbebas dari konflik). Negara tidak menggunakan hukumnya untuk melakukan perampasan tanah masyarakat hukum adat dan kelompok masyarakat lain. Masyarakat terinformasikan dan memberikan persetujuan sukarela terhadap rencana pemanfaatan hutan untuk kepentingan produksi maupun konservasi melalui mekanisme PADIATAPA (Persetujuan Diawal dan Tanpa Paksaan, terjemahan dari *Free and Prior Informed-Consent*). Terdapat transparansi pemberian izin-izin kehutanan yang memungkinkan masyarakat mengetahui siapa yang akan memanfaatkan kekayaan alam di wilayah mereka. Aparat negara dan pelaku bisnis kehutanan tidak melakukan ancaman fisik pada masyarakat untuk memanfaatkan tanah dan kekayaan alam di dalam kawasan hutan. Pada akhirnya, masyarakat mempunyai kemampuan membangun institusi sosial yang berbasis pada kepercayaan anggotanya yang tinggi (modal sosial), partisipasi, transparansi dan akuntablitas (*community governance*).

Penjelasan di atas menegaskan pendapat saya bahwa kelestarian hutan akan menjadi hal yang dengan sendirinya terpenuhi jika negara mampu mewujudkan seluruh aspek keadilan agraria di kawasan hutan. Namun, persoalannya kemudian adalah siapakah 'negara' yang dimaksudkan di sini. Kita acap mereduksi negara ke dalam organisasi-organisasi birokrasi yang disebut pemerintah. Dalam tulisan ini saya ingin mengajak kita untuk memahami 'negara' sesuai dengan ketentuan hukum yang berlaku.

Negara direpresentasikan oleh penyelenggara negara dan pegawai negeri. Penyelenggara negara menjalankan peran pembentukan hukum dan kebijakan serta penegakannya, sedangkan pegawai negeri merupakan unsur pelaksana kebijakan reforma agraria. Kedua unsur ini perlu bekerja sama untuk menjalankan tanggung jawab mencapai keadilan agraria.

Mengacu pada UU No. 28 tahun 1999 tentang Penyelenggaraan Negara yang Bersih, Bebas dari Korupsi, Kolusi dan Nepotisme, penyelenggara negara terdiri dari pimpinan dan anggota MPR, DPR dan DPD, Presiden, Menteri, Gubernur, Bupati/ Walikota, hakim, Direksi BUMN Kehutanan, pejabat eselon 1 Kementerian Kehutanan dan Badan Pertanahan Nasional dan Jaksa Agung.[1] Sementara itu, pegawai negeri[2] yang terkait dengan tanggung jawab reforma agraria meliputi: (1) seluruh pegawai negeri yang ada di Badan Pertanahan Nasional, Kementerian Kehutanan, Kantor Pertanahan dan Dinas daerah yang berkaitan dengan urusan kehutanan; (2) Anggota Tentara Nasional Indonesia; (3) Anggota Kepolisian Negara Republik Indonesia. Penting untuk memasukkan elemen TNI dan Polri di sini karena reforma agraria memerlukan jaminan keamanan.

Presiden perlu berinisiatif merumuskan tugas masing-masing elemen penyelenggara negara dan pegawai negeri untuk menjalankan reforma agraria tersebut. Hal ini perlu dilakukan oleh Presiden karena reforma agraria sejatinya adalah pelaksanaan dari Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat No. IX/MPR/2001 tentang Pembaruan Agraria dan Pengelolaan Sumber Daya Alam. Dalam Pasal 5-nya, Ketetapan MPR No. IX/MPR/2001 merumuskan 12 prinsip pembaruan agraria dan pengelolaan sumber daya alam sebagai berikut:

---

[1] Mengenai kategori penyelenggara negara lihat UU No. 28 tahun 1999 dalam Pasal 1 angka 1, Pasal 2 dan penjelasan Pasal 2.

[2] Mengenai kategori pegawai negeri lihat dalam Pasal 2 UU No. 43 tahun 1999 tentang Perubahan atas UU No. 8 tahun 1974 tentang Pokok-pokok Kepegawaian.

1. Memelihara dan mempertahankan keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia;
2. Menghormati dan menjunjung tinggi hak asasi manusia;
3. Menghormati supremasi hukum dengan mengakomodasi keanekaragaman dalam unifikasi hukum;
4. Mensejahterakan rakyat, terutama melalui peningkatan kualitas sumber daya manusia Indonesia;
5. Mengembangkan demokrasi, kepatuhan hukum, transparansi dan optimalisasi partisipasi rakyat;
6. Mewujudkan keadilan dalam penguasaan, pemilikan, penggunaan, pemanfaatan, dan pemeliharaan sumber daya agraria dan sumber daya alam;
7. Memelihara keberlanjutan yang dapat memberi manfaat yang optimal, baik untuk generasi sekarang maupun generasi mendatang, dengan tetap memperhatikan daya tampung dan dukung lingkungan;
8. Melaksanakan fungsi sosial, kelestarian, dan fungsi ekologis sesuai dengan kondisi sosial budaya setempat;
9. Meningkatkan keterpaduan dan koordinasi antarsektor pembangunan dalam pelaksanaan pembaruan agraria dan pengelolaan sumber daya alam;
10. Mengakui dan menghormati hak masyarakat hukum adat dan keragaman budaya bangsa atas sumber daya agraria dan sumber daya alam;
11. Mengupayakan keseimbangan hak dan kewajiban negara, pemerintah (pusat, daerah provinsi, kabupaten/kota, dan desa atau yang setingkat), masyarakat dan individu;
12. Melaksanakan desentralisasi berupa pembagian kewenangan di tingkat nasional, daerah provinsi, kabupaten/kota, dan desa atau yang setingkat, berkaitan dengan alokasi dan manajemen sumber daya agraria dan sumber daya alam.

Selanjutnya Ketetapan MPR ini memberikan arah kebijakan reforma agraria sebagai berikut:

1. Melakukan pengkajian ulang terhadap berbagai peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan agraria dalam rangka sinkronisasi kebijakan antarsektor demi terwujudnya peraturan perundang-undangan yang didasarkan pada prinsip-prinsip sebagaimana dimaksud Pasal 5 Ketetapan MPR No. IX/MPR/2001.
2. Melaksanakan penataan kembali penguasaan, pemilikan, penggunaan dan pemanfaatan tanah (*land reform*) yang berkeadilan dengan memperhatikan kepemilikan tanah untuk rakyat, baik tanah pertanian maupun tanah perkotaan.
3. Menyelenggarakan pendataan pertanahan melalui inventarisasi dan registrasi penguasaan, pemilikan, penggunaan dan pemanfaatan tanah secara komprehensif dan sistematis dalam rangka pelaksanaan *landreform*.
4. Menyelesaikan konflik-konflik yang berkenaan dengan sumber daya agraria yang timbul selama ini sekaligus dapat mengantisipasi potensi konflik di masa mendatang guna menjamin terlaksananya penegakan hukum dengan didasarkan atas prinsip-prinsip pembaruan agraria dan pengelolaan sumber daya alam sebagaimana dimaksud dalam Pasal 5 Ketetapan MPR No. IX/MPR/2001.
5. Memperkuat kelembagaan dan kewenangannya dalam rangka mengemban pelaksanaan pembaruan agraria dan menyelesaikan konflik-konflik yang berkenaan dengan sumber daya agraria yang terjadi.
6. Mengupayakan pembiayaan dalam melaksanakan program pembaruan agraria dan penyelesaian konflik-konflik sumber daya agraria yang terjadi.

Lebih dari satu dasawarsa sejak ditetapkannya TAP MPR ini, kita tidak pernah melakukan evaluasi menyeluruh terhadap

pelaksanaan mandat TAP tersebut. Bagaimana laporan kemajuan Presiden dan DPR dalam menjalankan TAP tersebut tidak pernah ditagih. Padahal, Pasal 7 dari TAP MPR ini dengan jelas menyatakan:

> "Menugaskan Dewan Perwakilan Rakyat bersama Presiden untuk segera mengatur lebih lanjut pelaksanaan pembaruan agraria dan pengelolaan sumber daya alam dengan menjadikan Ketetapan ini sebagai landasan dalam setiap pembuatan kebijakan dan semua undang-undang dan peraturan pelaksanaannya yang tidak sejalan dengan Ketetapan ini harus segera dicabut, diubah, dan/atau diganti."

Menutup bagian ini, saya ingin menegaskan bahwa tanggung jawab negara terhadap reforma agraria adalah tanggung jawab konstitusi dan tanggung jawab hukum dari penyelengara negara dan pegawai negeri. Setiap warga negara berhak menagih laporan pelaksanaan tanggung jawab itu secara khusus kepada Presiden, MPR, DPR dan DPD. Presiden perlu merumuskan pembagian tugas yang jelas di antara unsur penyelenggara negara dan pegawai negeri untuk melaksanakan reforma agraria. Selain itu, tanggung jawab negara dalam reforma agraria terkait pula dengan tanggung jawab badan peradilan untuk membuat putusan yang tidak mengingkari prinsip-prinsip dalam TAP MPR No. IX/MPR/2001. TAP MPR itu semetinya menjadi batu uji penafsiran dan penerapan hukum peraturan perundang-undangan pada kasus-kasus pertanahan dan sumber daya alam, yang dalam konteks diskusi ini adalah kehutanan. Akhirnya, aparat TNI dan Polri perlu menjamin adanya situasi yang kondusif, tidak kontra produktif terhadap pelaksanaan reforma agraria di kawasan hutan.

Pertanyaan selanjutnya adalah bagaimana reforma agraria di kawasan hutan itu semestinya dilakukan? Sebelum sampai pada bagian ini, bagian 4 berikut ini memberikan argumentasi data dan fakta yang menunjukkan urgensi melakukan reforma agraria tersebut.

Lanskap Sosial dan Keniscayan Reforma Agraria di Kawasan Hutan[3]

Dokumen Rencana Strategis Kementerian Kehutanan 2010-2014 menyatakan adanya 48,8 juta orang penduduk yang tinggal di pedesaan sekitar kawasan hutan. Sejumlah 10,2 juta orang itu terkategorikan sebagai kelompok miskin. Dengan data BPS tahun 2010 tentang jumlah penduduk miskin Indonesia sebesar 31,02 juta orang maka kita dapat menyatakan bahwa sepertiga dari penduduk miskin itu ada di pedesaan dalam dan sekitar hutan (selanjutnya disebut desa/kampung hutan).[4]

Keberadaan desa/kampung hutan ini memberi indikasi kuat bahwa kawasan hutan merupakan unit sosio-kultural dan ekonomi bagi sebagian penduduk Indonesia. Kementerian Kehutanan merilis data 31.957 desa yang ada di dalam, di tepi dan sekitar kawasan hutan. Jumlah ini merupakan 36,17% dari seluruh desa yang ada di Indonesia. Desa-desa dalam kawasan hutan terbanyak ada di Provinsi Kalimantan Tengah dan desa-desa tepi dan sekitar kawasan hutan terbanyak ada di Provinsi Jawa Tengah (Tabel 1).

Tabel 1 : Desa di kawasan hutan

Jumlah seluruh desa	Desa terkait kawasan hutan		
88.361	31.957 (36,17%)		
	Dalam Kawasan	Tepi Kawasan	Sekitar Kawasan
	1.305 (4,08%)	7.943 (24,86%)	22.709 (71,06%)
	Kalteng = 208 desa	Jateng = 1.581 desa	Jateng = 6.795 desa

Sumber: Renstra Kemenhut 2010-2014; BPS, 2010

[3] Bagian ini diambil dari sebagian makalah saya berjudul "Pengelolaan Hutan Berbasis Masyarakat, Konflik Kehutanan dan Keadilan Tenurial: Peluang dan Limitasi", disampaikan pada Semiloka Menuju Kawasan Hutan yang Berkepastian

Berdasarkan sejarah penguasaan tanahnya, kita dapat membuat empat tipologi desa/kampung hutan itu. Pertama, desa/kampung yang telah ada di dalam kawasan hutan sebelum penunjukan kawasan. Desa/kampung ini terbentuk karena kebijakan pemerintah kolonial/nasional atau secara tradisional; kedua, desa/kampung yang ada setelah penunjukan/penetapan kawasan hutan; ketiga, desa/kampung yang ada sebelum perubahan fungsi kawasan/perluasan penunjukan kawasan; keempat, desa/kampung yang ada setelah perubahan fungsi kawasan/perluasan kawasan hutan.

Sementara itu, berdasarkan lokasi dan aksesnya terhadap kawasan hutan, tipologi berikut menyederhanakan pengkategorisasian kita terhadap desa/kampung itu: pertama, desa/kampung yang seluruh wilayah pemukiman dan wilayah kelola ada di dalam kawasan hutan/areal izin kehutanan; Kedua, desa/kampung yang sebagian wilayah pemukiman dan seluruh wilayah kelola ada di dalam kawasan hutan/areal izin; Ketiga, desa/kampung yang seluruh wilayah pemukiman ada di tepi/sekitar kawasan hutan, tetapi seluruh wilayah kelola ada di dalam kawasan hutan/areal izin.

Saya memahami komunitas yang ada di desa/kampung hutan itu terbagi ke dalam dua tipologi. Pertama adalah kelompok yang saya istilahkan sebagai 'komunitas di lingkungan hutan' (*forest communities*). Kedua adalah pemukim atau pengguna hutan (*forest dwellers* atau *forest users*). *Forest communities* merupakan kelompok orang yang hidup di dalam atau sekitar hutan serta memanfaatkan dan menggantungkan dirinya pada hutan, dalam waktu yang lama, lintas generasi, dan mempunyai kesadaran yang dibangun bersama (*shared-collective awareness*) sebagai

Hukum dan Berkeadilan, yang diselenggarakan oleh Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK), Jakarta 13 Desember 2012.

[4] Istilah desa/kampung yang digunakan di sini lebih luas dari definisi desa administratif sebagaimana diatur dalam UU No. 32 Tahun 2004. Desa/kampung ini adalah definisi antropologis sebagai kesatuan unit sosio-kultural dan ekonomi sebuah atau beberapa komunitas.

kelompok yang berbeda dengan kelompok lain. Apa yang disebut sebagai *forest communities* itu dapat namun tidak selalu adalah masyarakat hukum adat. Komunitas lain yang telah berada di dalam lingkungan hutan dan menunjukkan kemampuannya membangun komunitas sosial dapat masuk ke dalam kategori ini. Sementara itu pemukim atau pengguna hutan (*forest dwellers/ users*) adalah mereka yang secara individual berada di dalam dan sekitar hutan dan memanfaatkan hutan pada periode tertentu yang biasanya lebih singkat, tanpa membangun norma bersama dan kesadaran bersama sebagai satu kelompok masyarakat. Motivasi utama biasanya adalah kepentingan ekonomi (Safitri, 2010:21).

Demikianlah, dari cara-cara klaim mereka terhadap kawasan hutan, kita dapat menemukan enam tipologi masyarakat:

a. Masyarakat dengan klaim teritorial dan sumber daya berbasis kesejarahan dan identitas kebudayaan;

b. Masyarakat dengan klaim teritorial dan sumber daya berbasis penguasaan fisik;

c. Masyarakat dengan klaim teritorial dan sumber daya berbasis perizinan pemerintah;

d. Masyarakat dengan klaim teritorial dan sumber daya berbasis kebijakan migrasi pemerintah kolonial dan nasional;

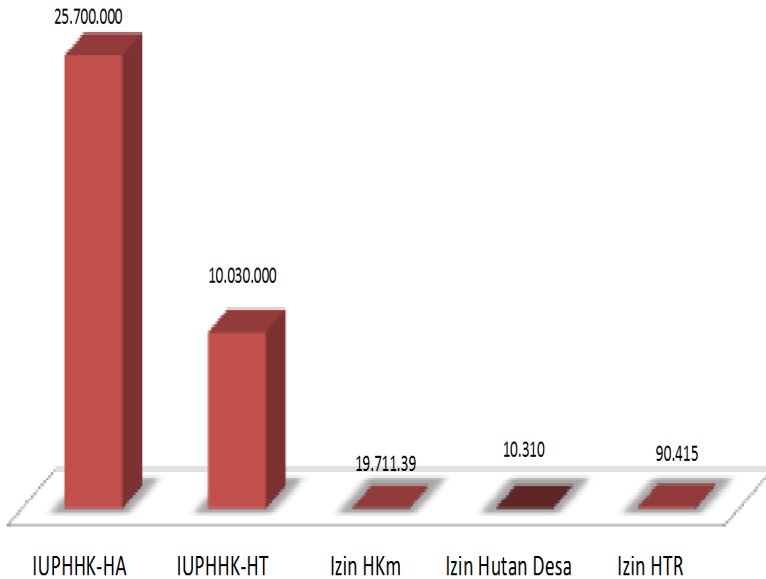
e. Masyarakat dengan klaim sumber daya berbasis kemitraan dengan perusahaan;

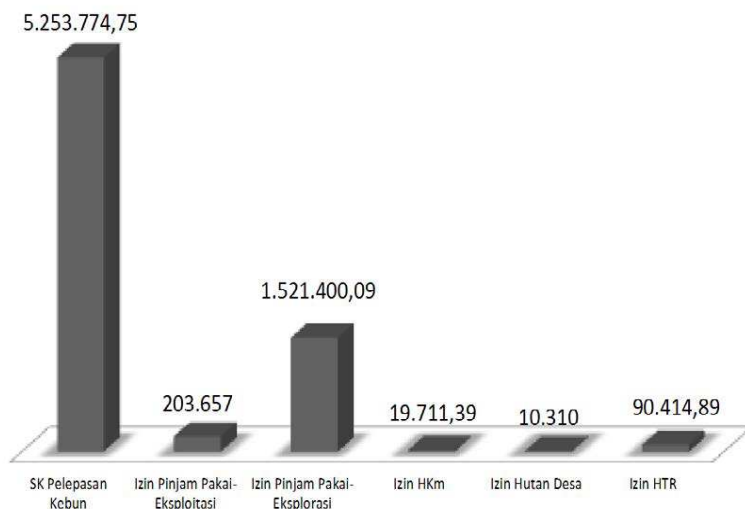
f. Masyarakat dengan klaim teritorial dan sumber daya berbasis perlindungan politik dari elit-elit lokal.

Perbedaan klaim menjadi sumber konflik di antara kelompok sosial, perbedaan klaim antar satu atau beberapa kelompok sosial dengan pengelola dan pengguna hutan lainnya (instansi pemerintah dan perusahan) juga menjadi sumber konflik. Konflik juga muncul antarlevel pemerintahan dan antarperusahaan pemegang izin.

Apapun tipologi desa/kampung dan komunitasnya itu, data dan fakta di atas menunjukkan bahwa kawasan hutan bukan wilayah hampa sosial. Karena itu menjadikan kelompok masyarakat ini sebagai aktor utama pengelolaan hutan adalah keniscayaan.

Kementerian Kehutanan telah memberikan sejumlah opsi bagi pengelolaan hutan oleh masyarakat. Dilihat dari berbagai opsi yang disediakan pemerintah, kita patut mengakui adanya perkembangan. Kini, masyarakat desa/kampung hutan dapat mengakses kawasan hutan dan mempunyai hak atas sumber daya di atasnya melalui sejumlah pilihan: Hutan Kemasyarakatan, Hutan Desa, Hutan Tanaman Rakyat, PHBM, kemitraan bersama pemegang izin dan kolaborasi dengan pengelola kawasan konservasi. Meskipun demikian, capaian program pengelolaan hutan berbasis masyarakat yang ada sekarang masih jauh dari harapan. Rendahnya capaian ini terjadi karena berbagai faktor. Pertama, proses perizinan yang rumit, ditambah dengan kurang memadainya informasi yang diperoleh masyarakat untuk mendapatkan izin. Kedua, pendampingan kepada masyarakat belum merata. Ketiga, pemerintah daerah enggan mencadangkan kawasan hutan untuk perizinan pengelolaan hutan oleh masyarakat, sebaliknya ada kecenderungan untuk mengajukan pelepasan kawasan hutan demi memfasilitasi perizinan perkebunan dan pertambangan. Keempat, lokasi yang dicadangkan untuk masyarakat masih berkonflik dengan pengguna hutan lainnya. Kelima, keengganan masyarakat untuk mengajukan izin atau terlibat dalam kegiatan PHBM karena tidak memperoleh akses yang mudah terhadsp kayu bahkan kayu yang mereka tanam sendiri. Dalam hal PHBM yang diselenggarakan Perum Perhutani, masyarakat enggan terlibat karena menganggap skema bagi hasil yang tidak adil. Terakhir dan paling berpengaruh adalah penolakan sebagian besar masyarakat hukum adat terhadap skema-skema pengelolaan hutan berbasis masyarakat ini karena seluruh skema yang ada menempatkan hak-hak masyarakat ke dalam penguasaan negara atas kawasan hutan (hutan negara).

Program-program pengelolaan hutan berbasis masyarakat yang ada juga belum mampu menyeimbangkan alokasi pemanfaatan kawasan hutan antara masyarakat dengan pemegang izin kehutanan (Grafik 1).

Grafik 1. Izin pemanfaatan hutan untuk masyarakat dan perusahaan
Sumber: *Road Map Forest Tenure*, 2011

Grafik di atas menunjukkan bahwa 99,7% dari izin yang diberikan untuk memanfaatkan hutan diakses oleh perusahaan, dan hanya 0,3% diakses oleh masyarakat. Data ini menunjukkan bahwa soal keadilan tenurial itu masih jauh dari harapan. Simpulan ini semakin menguat ketika kita melihat Grafik 2 yang menunjukkan bagaimana kawasan hutan yang ada dialokasikan untuk penggunaan di luar sektor kehutanan, khususnya perkebunan dan pertambangan. Data dari Statistik Kehutanan 2011 menunjukkan sekitar 7 juta hektar kawasan hutan digunakan untuk kepentingan perkebunan dan pertambangan. Jumlah ini sangat jauh dari angka 120 ribuan hektar izin-izin yang telah diberikan kepada masyarakat.

Grafik 2. Kawasan hutan untuk kebun dan tambang vs untuk Masyarakat

Sumber: Statistik Kehutanan, 2011
Road Map Forest Tenure 2011

Data di atas menunjukkan bahwa pada tahun 2011, ketimpangan alokasi pemanfaatan hutan itu jelas terlihat. Kemudian, pada waktu selanjutnya, indikasi ketimpangan itu terus terjadi. Pada paruh pertama 2013, penggunaan hutan bagi kepentingan petambangan menunjukkan peningkatan dari data tahun 2011. Seluas 2.677. 731,05 hektar kawasan hutan digunakan untuk eksplorasi pertambangan, sedangkan izin pinjam pakai yang dikeluarkan seluas 386.415,03 hektar.[5]

Hingga Mei 2013, persetujuan prinsip pencadangan kawasan hutan untuk perkebunan yang dikeluarkan Kementerian Kehutanan adalah 431.315 hektar.[6] Sebagian pelepasan itu dilakukan

---

[5] *http://www.dephut.go.id/uploads/files/ta b e l % 2 0 P E R K E M B A N G A N %2 0 I Z I N % 2 0 P I N J A M % 2 0 P A K A I % 2 0 K A W A S A N % 2 0 H U TAN_APRIL_2012_Tambang.pdf (diakses 13-7-2013).*

[6] http://www.dephut.go.id/uploads/files/7b0bf6e700f6675d6954ebf067f93dbe.pdf (diakses 13-7-2013).

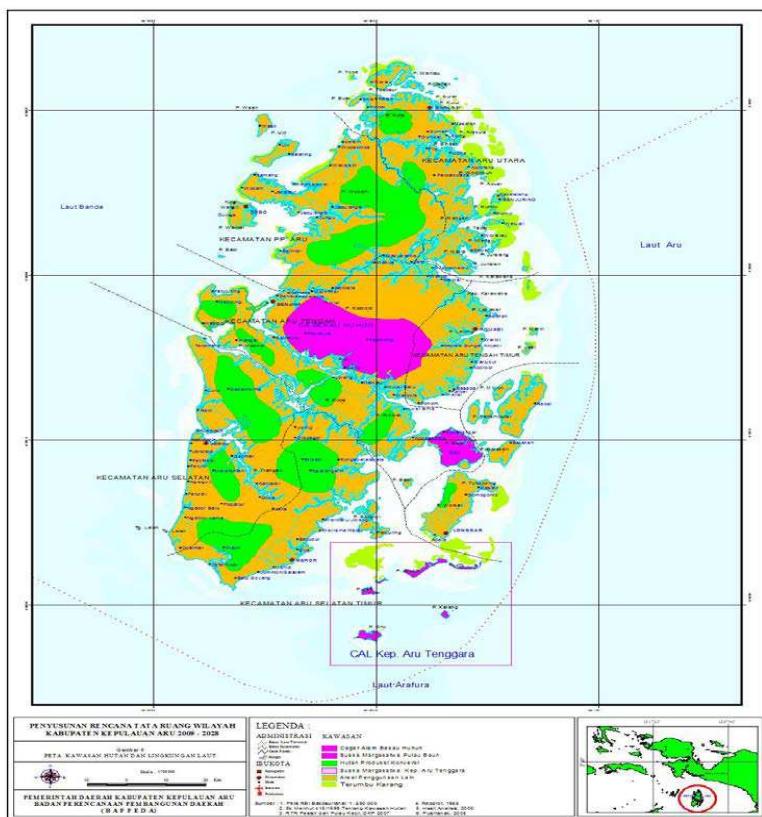
di Kabupaten Kepulauan Aru. Terletak di Provinsi Maluku, Kabupaten Kepulauan Aru adalah wilayah kepulauan kecil seluas 642.577 hektar dengan penduduk 83.977 jiwa. Sebagian dari luas daratan kabupaten ini adalah kawasan hutan (Peta 1). Kementerian Kehutanan merilis data persetujuan permohonan pelepasan kawasan hutan untuk perkebunan tebu di kabupaten ini seluas 305.120 hektar atau 47,5% dari luas seluruh daratan di kepulauan ini. Luas ini adalah 70,74% dari total persetujuan prinsip yang dikeluarkan Kementerian Kehutanan.

Angka ini semakin menambah kesenjangan dalam pengalokasian kawasan hutan untuk industri ekstraktif dan masyarakat. Kerangka hukum yang ada mungkin saja membenarkan pengalokasian kawasan hutan untuk kepentingan perkebunan dan pertambangan tersebut. Tetapi, kita mengetahui bahwa aspek keadilan bagi masyarakat di dalam dan sekitar hutan tetap harus dipenuhi secara berimbang. Fakta ribuan desa yang ada di dalam, berbatasan dan sekitar kawasan hutan yang disebutkan sebelumnya menuntut adanya kebijakan khusus untuk memberikan akses legal bagi mereka dalam memanfaatkan kekayaan hutan. Ini masih belum ditambah dengan pemulihan wilayah-wilayah adat di dalam kawasan hutan yang menjadi implikasi dari Putusan MK No. 35/PUU-X/2012.

Agenda Kebijakan Penting

Data dan fakta yang disampaikan pada bagian 4 cukup memberikan argumen bahwa pelaksanaan reforma agraria di kawasan hutan adalah keniscayan. Tulisan ini sekali lagi ingin menegaskan bahwa konsep reforma agraria yang dimaksud tidaklah sebangun dengan redistribusi tanah. Pada bagian 2 telah dijelaskan bahwa keadilan agraria dengan keenam aspeknya itulah yang menjadi ruh dari konsep reforma agraria di kawasan hutan.

Pada bagian ini secara ringkas saya mengidentifikasi lima kebijakan kondisional bagi reforma agraria itu. Pertama, memasti-

kan legalitas kawasan hutan. Pengukuhan kawasan hutan perlu terus dilakukan dengan mengacu pada Putusan MK No. 45/PUU-IX/2011 terkait dengan definisi kawasan hutan dan Putusan MK No. 35/PUU-X/2012 terkait dengan hutan adat. Revisi terhadap peratuan Menteri Kehutanan terkait dengan pengukuhan kawasan hutan termasuk panitia tata batas perlu segera dilakukan untuk menyesuaikan dengan kedua putusan MK ini. Pengukuhan kawasan ini akan memberikan kepastian hak para pengguna hutan termasuk kepastian batas kewenangan Kementerian Kehutanan secara faktual.

Peta 1. Kawasan hutan di Kep. Aru

Kedua, pemulihan hak masyarakat hukum adat melalui pengakuan pada wilayah adat mereka. Badan Pertanahan Nasional perlu mendapat kewenangan untuk mendata wilayah-wilayah adat yang terdapat di dalam dan di luar kawasan hutan. Kementerian Dalam Negeri perlu memfasilitasi Pemerintah Daerah untuk mempercepat pengakuan masyarakat hukum adat di wilayahnya beserta wilayah adat yang telah didata oleh Badan Pertanahan Nasional. Kementerian Kehutanan membantu pendataan yang dilakukan oleh Badan Pertanahan Nasional ketika wilayah adat berada di dalam kawasan hutan yang telah ditunjuk ataupun ditetapkan. Koordinasi dan kolabobarasi antara ketiga kementerian dan lembaga ini sangat menentukan keberhasilannya. Oleh sebab itu Instruksi Presiden yang menjelaskan bagaimana koordinasi dan kolaborasi itu berjalan sangat mendesak.

Sebuah kesepakatan apakah wilayah adat dimaksud tetap menjadi kawasan hutan atau dilepaskan perlu dilakukan.

Ketiga, percepatan pencadangan areal hutan desa dan hutan kemasyarakatan untuk masyarakat di luar masyarakat hukum adat perlu dilakukan oleh pemerintah daerah. Kementerian Kehutanan memfasilitasi proses ini dengan sebelumnya berkoordinasi dengan Kementerian Dalam Negeri. Selanjutnya, proses birokrasi perizinan hutan desa dan hutan kemasyarakatan perlu disederhanakan.

Keempat, perlu diciptakan sistem pendataan dan penyelesaian konflik di kawasan hutan. Panduan mediasi konflik di areal berizin atau areal konservasi perlu segera dibahas dan dikonsultasikan kepada masyarakat dan kelompok masyarakat sipil.

Terakhir, pemberdayaan hukum dan ekonomi pada masyarakat hukum adat dan masyarakat lain perlu menjadi bagian tak terpisahkan dari pengakuan dan perlindungan hak dan akses masyarakat di dalam kawasan hutan.

Kesimpulan

Konsep keadilan agraria yang ditawarkan dalam tulisan ini menanggalkan paham antroposentris dalam reforma agraria. Reforma agraria tidak sekadar redistribusi tanah melainkan upaya meningkatkan kesejahteraan kelompok miskin, membangun demokratisasi pengelolaan hutan yang berbasis tata kelola hutan yang baik dan bertanggung jawab dari pemerintah dan masyarakat, serta membangun kesepakatan pemulihan hak-hak masyarakat hukum adat. Atas dasar itu maka enam hal menjadi kondisi mewujudkan keadilan dimaksud yaitu kepastian tenurial, pemulihan, pengakuan dan perlindungan hak masyarakat hukum adat, alokasi hutan yang adil, tata kelola yang baik pada instansi pemerintah dan institusi masyarakat, masyarakat yang kuat dengan modal sosial yang baik serta tanggung jawab pelestarian hutan.

Dengan koridor ini maka reforma agraria semestinya tidak lagi tabu dibahas dalam diskursus kebijakan kehutanan Indonesia. Meskipun demikian, kita perlu menyadari bahwa banyak agenda reforma agraria yang semestinya menjadi tanggung jawab negara belum sepenuhnya terpenuhi. Evaluasi pelaksanaan TAP MPR No. IX/MRR/2001 belum pernah dilakukan, padahal ketetapan ini menjadi dasar hukum utama bagi reforma agraria di Indonesia.

Kebijakan kondisional bagi pelaksanaan reforma agraria di kawasan hutan perlu dilakukan dengan konsisten. Pengukuhan kawasan hutan yang berperspektif pengakuan dan pemulihan hak masyarakat perlu dilakukan terus. Namun, sebelum itu, pendataan wilayah-wilayah yang terindikasi sebagai wilayah adat di dalam kawasan hutan perlu dilakukan. Percepatan pencadangan wilayah hutan kemasyarakatan dan hutan desa disertai penyederhanaan perizinan adalah hal yang tidak lagi bisa diabaikan atau dilalaikan. Pendataan konflik dan penyediaan panduan mediasi konflik di unit kerja terkait di Kementerian Kehutanan juga penting. Akhirnya, kesejehtaraan rakyat adalah muara dari semua ini. Karena itu,

pemberdayaan ekonomi tidak bisa ditinggalkan. Namun, di samping itu, pemberdayaan hukum juga perlu dilakukan untuk menjadikan rakyat mampu memperjuangkan hak dengan benar dan mampu memberikan koreksi terhadap kekeliruan dan pelanggaran di tingkat tapak.

Upaya mewujudkan keadilan agraria ini memang masih panjang. Namun, sejumlah kebijakan dapat menjadi batu pijak yang lebih kokoh jika dilakukan dengan konsisten dengan perbaikan yang diperlukan. Keberadaan kelompok masyarakat sipil yang kuat juga akan mendukung proses ini. Alih-alih ditanggapi sebagai gangguan, pemantauan masyarakat sipil terhadap kebijakan yang berkaitan dengan reforma agraria semestinya dapat menjadi alat untuk memastikan bahwa kebijakan tetap berjalan di dalam koridor keadilan agraria.

REFORMASI AGRARIA DAN KESEJAHTERAAN PETANI: BENTUK KEMENTERIAN AGRARIA*

Budiman Sudjatmiko**

Sebagaimana telah banyak diulas, persoalan agraria dan petani hampir sebagian besar pemerhati melukiskan bahwa konflik pertanahan dan kesejahteraan petani adalah masalah krusial yang butuh segera diupayakan penyelesaiannya. Hanya saja basis analisisnya, termasuk dari kalangan Marxis, secara general saja tanpa mempertimbangkan kekhususan sejarah feodalisme di Indonesia yang tidak dimiliki oleh negara-negara lain.

Memang dalam tataran fenomena empirik dua persoalan tersebut dominan di sektor ini. Namun, dengan mengabaikan kekhususan sejarah feodalisme di Indonesia, akibatnya kekeliruan dalam rumusan praktisnya adalah sebuah keniscayaan. Sebenarnya, di dalam menganalisis persoalan dinamika masyarakat kekinian, tentu dalam konteks kapitalisme, tidak bisa lepas dari ciri-ciri mendasar (fundamental) sejak lahir hingga perkembangannya.

Buktinya, ketika sebagian dari mereka berhasil memberi kesimpulan tersebut pada persoalan agraria dan petani tetapi

---

* Tulisan ini bersumber dari tiga tulisan yang disampaikan di *Harian Kompas*, 30 September 2000; 24 April 2013

** Anggota Panja RUU Pertanahan Komisi II dari Fraksi PDI-P dan Pembina Utama Organisasi Parade Nusantara (Persatuan Rakyat Desa Nusantara). Meraih gelar MSc di bidang Hubungan Internasional dari Cambridge University dan M.Phil dalam bidang politik di Universitas London

secara simultan menggagas pula signifikansi program *land reform* sebagai solusinya. Atau pun gagasannya untuk meningkatkan produktivitas, sebagai solusinya, kecenderungan dari logikanya rentan dikatakan mampu meningkatkan produktivitas dalam makna menyejahterakan petani. Adapun tulisan ini posisinya akan memberikan pertimbangan, benarkah begitu jawaban yang tepat bagi problem mendasar petani. Sebab, jika mendasarkan pada kekhususan sejarah feodalisme di Indonesia kita akan menemukan fakta *land reform* meragukan sebagai jawaban yang tepat.

Jelas, dibandingkan dengan Eropa ciri-ciri feodalisme di Indonesia sangat berbeda. Di Eropa, tanah dikuasai baron-baron (tuan-tuan tanah) dan tersentral. Dalam hubungan produksinya, tuan-tuan tanah itu mempekerjakan tani-tani hamba yang tidak mempunyai tanah.

Sedangkan di Indonesia karakteristiknya berbeda-khususnya di Jawa-struktur kepemilikan tanah adalah milik dewa atau Tuhan. Tanah secara penuh dikuasai oleh raja sebagai "wakil Tuhan di muka bumi", tetapi pada waktu Raffles berkuasa, status tanah diubah. Tanah menjadi milik negara. Karenanya, bagi penggarap tanah harus membayar pajak (*landrente*) kepada negara-*Domein Theory*. Sebelumnya sistem yang berlaku di Jawa, petani penggarap diharuskan menyerahkan dalam bentuk natura. Dan Raffles memanfaatkan aparatus-aparatus pedesaan dalam rangka akumulasi modalnya, serta menerapkan program pembagian tanah-tanah ke petani.

Sebagaimana dikatakan Jan Breman (LP3ES, 1988), tanah komunal kemudian dibagi-bagi ke petani agar akumulasi modal bisa dicapai. Lurah diberi tanah bengkok sekitar satu bau (satuan ukuran luas tanah, sama dengan 7.096 meter persegi) sebagai upah menjadi lurah.

Selanjutnya, ciri sistem penggarapan tanahnya adalah dibagi dalam petak-petak kecil kepada sikep-sikep, kerik, bujang, dan sebagainya. Mengikuti hierarki perhambaan feodalnya. Istilahnya

lain-lain di setiap daerah. Alat-alat produksinya sederhana, dan hasilnya untuk kebutuhan subsistem semata. *De facto* tanah sudah terbagi-bagi kepada petani. Hingga pascakemerdekaan sampai sekarang perubahan struktur tanah tidak begitu signifikan. Dalam pascakemerdekaan dengan Undang-Undang Pokok Agraria (UUPA) Tahun 1960, petani oleh negara mendapat pembagian tanah antara dua hingga lima hektar. Objek utama *land reform* adalah tanah-tanah bekas *erfpacht* dan hasil nasionalisasi-sebagian oleh Soekarno diserahkan ke tentara.

Semasa Orde Baru hingga kini kondisi objektif sistem kepemilikan tanah, ada tiga ciri. Pertama, mereka yang tidak mempunyai tanah sehingga kemudian menjadi buruh tani-menjual tenaga pada pemilik tanah-untuk menyambung kelangsungan hidupnya. Jumlah buruh tani tidak banyak, karena sebagian besar petani Indonesia mempunyai tanah dalam petak-petak kecil atau yang dikenal dengan borjuis kecil pedesaan. Kedua, seperti yang telah disebutkan tadi, para borjuis kecil pedesaan.Mereka hidup dari mengolah tanah yang dimilikinya, di sinilah tanah berfungsi sebagai alat produksi bagi petani. Ketiga, pemilikan tanah yang dikuasai negara, swasta kroni penguasa Orde Baru dan institusi-institusi militer. Kebanyakan tanah ini adalah bekas tanah *erfpacht* dan bekas tanah adat/ulayat (yang tidak tergarap karena ketiadaan tenaga produktif, paling menjadi lahan berburu). Tanah ini di era pemerintahan Orde Baru dijadikan Hutan Tanaman Industri (HTI), PTP dan sejenisnya. Pada era Orde Baru juga terjadi perampasan-perampasan tanah akibat dari industrialisasi yang mengabaikan hak-hak pemilik tanah-ganti rugi tidak memadai, penggusuran paksa dan sebagainya.

Kepemilikan tanah jenis ketiga inilah yang kebanyakan menimbulkan konflik di kalangan petani. Karena dari sejarahnya tanah-tanah bekas *erfpacht* ini seharusnya diserahkan kepada petani penggarapnya dengan status hak guna-menurut UUPA 1960-tetapi oleh Orde Baru diselewengkan. Tentu saja dalam kasus-kasus seperti ini nasib petani yang tergusur tanahnya harus

diperjuangkan. Tetapi, akan menjadi aneh jika pengembalian tanah-tanah yang dirampas Orde Baru dijadikan model bagi kesejahteraan petani secara keseluruhan.

Dengan basis inilah maka tidak tepat jika menetapkan program *land reform*. *Land reform* sebagai gerakan sosial dan politik dimaksudkan sebagai antitesis terhadap kepemilikan tanah berdasarkan hak-hak feodal. Dalam makna ekonomi, transisi dari feodalisme ke kapitalisme (baca: Revolusi Demokratik) sehubungan dengan kepentingan dan kebutuhan petani untuk memiliki tanah, *land reform* bertujuan untuk mengubah struktur kepemilikan berdasarkan hak-hak feodal menjadi milik perseorangan dengan merebut dari tuan-tuan tanah dan bangsawan.

Sedangkan dalam makna politik hakikat dari gerakan *land reform* tujuannya menjadikan tanah sebagai hak milik perse-orangan (*property rights*). Tanah dengan status demikian, dalam masyarakat kapitalis statusnya sama seperti tenaga produktif yang diubah menjadi komoditas (tenaga kerja, pabrik, mesin-mesin dan sebagainya).

Jadi dalam soal pertanahan tidak terdapat adanya fakta/ciri kontradiksi antara tuan tanah dan hamba tani. Dalam memaknai adanya gerakan tani yang selama ini berkembang, kategorinya berbeda dengan gerakan-gerakan tani di Eropa masa-masa kehancuran feodalisme atau dengan kata lain dalam periode Revolusi Demokratik (Revolusi Borjuis) menuntaskan feodalisme Eropa. Kontradiksi di perkotaan antara raja dan kaum borjuasi (berusaha menarik keterlibatan kaum tani dalam perjuangannya) semakin memuncak dan meluas sampai ke pedesaan-antara kaum hamba sahaya (buruh tani) dan tuan-tuan tanah. Dari sinilah aksi pengambilalihan tanah milik tuan tanah yang luas oleh petani, dan kemudian dibagi-bagi. Maka populerlah dengan aksi *land reform*.

Lalu, dari mana asal mula buruh tani di Indonesia yang tidak memiliki tanah? Seperti dijelaskan di atas pada awalnya mayoritas sudah memiliki tanah dalam bentuk petak-petak kecil. Menjadi

kelompok yang membesar karena persaingan dalam masyarakat kapitalis melemparkan dan membuat mereka kehilangan tanah-baik secara halus maupun dirampas. Perkembangan ini hanyalah membuktikan dalam masyarakat kapitalis bahwa tanah bukan satu-satunya tenaga produktif, termasuk bagi petani sendiri. Mereka kemudian hanya memiliki tenaga kerja yang diupah, baik di perkebunan, di lahan petani kecil lain (musiman) dan menjadi buruh di kota-intinya menjadi kelas proletariat.

Lemahnya tenaga produktif (*force of production*) di pedesaan juga merupakan problem. Artinya minimnya modal, manajemen produksi dan rendahnya teknologi pertanian yang menunjang, kebanyakan petani pemilik tanah kecil ini tidak sepenuhnya mengandalkan tanahnya yang kecil ini untuk memenuhi kehidupannya. Mereka bahkan mencari tambahan penghasilan dengan bekerja sebagai buruh tani di lahan pemilik tanah lainnya. Dan karena ini pula, biasanya tani tetap mengerjakan (menghisap) tenaga buruh tani di petak tanahnya, sekalipun tanahnya hanya 0,5 hektar. Dari fakta ini spirit filosofis *land reform* patut dipertanyakan. Landasan filosofisnya adalah kepemilikan tanah di bawah dua hektar tidak mencukupi kebutuhan petani dan bisa jadi akan dijual, di atas lima hektar akan menyebabkan petani menjadi tuan tanah dan menindas buruh tani.

Akibat minimnya tenaga-tenaga produktif memengaruhi tingkat produktivitas petani. Dengan minimnya modal dan rendahnya teknologi pertanian, tingkat produktivitasnya menjadi tidak efektif dan efisien. Ditambah dengan problem nilai tukar produk pertanian dengan produk industri manufaktur yang tidak sesuai. Hal ini mudah kita dapati: harga satu liter beras tak sebanding dengan harga-harga kebutuhan sandang, sebagai contoh. Apalagi jika untuk mengakses teknologi pertanian modern. Perbandingannya bagai bumi dan langit.

Ketiadaan jaminan dari pemerintah terhadap hasil produksi pertanian adalah cermin pengabaian penguasa terhadap nasib petani. Kasus yang paling aktual adalah keterpurukan petani akibat

liberalisasi tarif bea impor beras dan gula belum lama ini. Selama ini hanya beberapa komoditas pertanian saja yang dijamin dengan harga pagu (gabah dan beberapa komoditas lain), dan itu pun dengan standar yang masih rendah untuk ukuran kesejahteraan petani.

Problem minimnya modal dan rendahnya teknologi pertanian modern tersebut, disebabkan pula anggaran negara selama kekuasaan Orde Baru (hingga pemerintahan Abdurrahman Wahid) yang disediakan untuk mengembangkan teknologi dan produktivitas pertanian sangatlah kecil dibanding dengan dana bagi industrialisasi.

Sekalipun pada tahun 1980-an Pemerintah Orde Baru menerapkan modernisasi dan mekanisasi pertanian (Revolusi Hijau). Dalam perkembangannya bukanlah untuk memajukan tenaga-tenaga produktif di pedesaan, terbukti hingga sekarang, minimnya modal, manajemen yang rendah, dan teknologi pertanian di Indonesia sangatlah usang-bahkan dibandingkan dengan negeri berkembang lainnya (Vietnam, Thailand, Cina, dan lain-lain).

Revolusi Hijau hanyalah dimaksudkan untuk menjadi penyangga kebutuhan pangan bagi proses industrialisasi. Anggaran untuk kredit-kredit pertanian dan rekayasa teknologi pertanian sangat minim-bandingkan dengan subsidi pemerintah untuk bankir-bankir korup dalam kasus BLBI (Bantuan Likuiditas Bank Indonesia).

Faktor lainnya adalah problem politik. Sebagaimana kita ketahui, sejak Orde Baru berkuasa gerakan-gerakan tani yang sebelumnya berkembang diberangus. Hal ini sangat jelas memengaruhi bagi kehidupan petani dengan dipotongnya basis massa petani dengan organisasi-organisasi wadah perjuangannya. Dan *bargaining* terhadap negara untuk memperjuangkan hak-haknya pun tidak ada. Dengan tidak adanya gerakan tani yang signifikan, akhirnya Pemerintah Orde Baru tidak bisa dikontrol dalam merumuskan kebijakan-kebijakan yang memihak terhadap peningkatan produktivitas dan kesejahteraan tani.

Akhirnya, belajar dari kenyataan tersebut, negara harus bertanggung jawab untuk menyelesaikan dua persoalan pokok

menyangkut peningkatan produktivitas dan kesejahteraan tani. Dalam hal ini adalah menyelesaikan persoalan-persoalan sengketa tanah antara negara dan petani seadil-adilnya, dengan dilanjutkan mengembalikan tanah-tanah rampasan kepada petani. Selanjutnya, pemerintah bertanggung jawab untuk menyediakan modal (mengalokasikan anggaran besar ke pertanian, kredit bunga murah dan lunak, subsidi-subsidi terhadap saprodi (sarana produksi padi), menyediakan teknologi modern murah dan jaminan harga pagu produk pertanian dan lain-lain, dan sarana teknologi modern bagi pertanian.

Negara juga bertanggung jawab untuk memberi kebebasan seluas-luasnya dan menjamin hak petani untuk berorganisasi, serta memberikan kesempatan bagi petani untuk ikut menentukan kebijakan negara. Akan tetapi, untuk yang satu ini, jelas tidak cukup bergantung pada pemerintah semata. Petani harus berkesadaran mengorganisasi diri dan melakukan tindakan-tindakan untuk memengaruhi jalannya transformasi sosial-politik.

Bentuk Kementerian Agraria

Pernah Anda mencoba berjalan dengan satu kaki? Bagaimana rasanya? Berapa menit dan berapa meter yang bisa ditempuh tanpa alat bantu sebelum terjatuh? Bayangkanlah, itu adalah Indonesia kita....

Sebagai negeri dengan kekayaan alam melimpah, seharusnya kemiskinan bukanlah problem kita. Hampir semua ada. Akan tetapi, mengapa kemiskinan terlihat begitu terbuka?

Kemiskinan terjadi karena ketimpangan penguasaan sumber daya. Rata-rata penguasaan lahan petani di pedesaan kini di bawah 0,25 hektar. Bandingkan dengan industri sawit yang dikuasai asing, antara lain Guthrie Malaysia 167.908 hektar, Wilmar International Group Singapura 85.000 hektar, Hindoli Cargill Amerika 63.455 hektar, Kuala Lumpur Kepong Bhd Malaysia 45.714 hektar, SIPEF

Group Belgia 30.952 hektar, serta Golden Hope Group Malaysia 12.810 hektar (Hadi, *et al*., 2012: 47-48).

Pembagian Timpang

Hanya 0,2 persen penduduk yang menguasai 56 persen aset nasional dengan konsentrasi aset 87 persen dalam bentuk tanah. Bahkan, koefesien gini lahan sebagai alat ukur ketimpangan dalam penguasaan lahan mencapai 0,536 (Winoto, 2010: 14). Ia sudah melampaui "titik ledak" 0,5 dari gejolak sosial di wilayah pedesaan.

Ketimpangan makin menjadi dengan adanya tanah terlantar. Hingga 2010, luas tanah terlantar mencapai 7,3 juta hektar atau 133 kali luas negara Singapura. Dari 7,3 juta tanah telantar itu, 15,32 persen dikuasai negara (BUMN) dan sisanya swasta. Tanah yang terlantar itu 1,935 juta hektar merupakan tanah hak guna usaha (Winoto, 2010: 18-19).

Tampaklah persoalan mendasar di negeri ini sesungguhnya bukan ilmu perkalian (x) sumber daya atau kapitalisasi sumber daya. Persoalannya adalah ilmu bagi (:) sumber daya alias soal keadilan sosial.

Ilmu bagi (:) adalah soal yang sangat berat. Ilmu bagi (:) yang salah sering menimbulkan konflik. Pastilah Ibu Pertiwi tidak mudah memotong kue dengan adil kepada 240 juta rakyat. Jika anak pertama mendapat lebih besar dari adiknya, pertengkaran tak terhindarkan. Kesulitan itu bahkan telah terlihat kini. Protes rakyat dalam bentuk konflik agraria adalah representasi dari ilmu bagi yang tidak tepat itu.

Beban BPN

Jika masalahnya adalah ketimpangan, apakah lembaga setingkat badan seperti Badan Pertanahan Nasional (BPN) dapat mengatasinya? Keberadaan BPN hanya dilegitimasi oleh peraturan perundang-undangan setingkat PP, yaitu PP No. 10 tahun 2006.

Bandingkan dengan badan-badan lain yang diatur dengan peraturan perundang-undangan setingkat UU.

Dalam PP tersebut ada 21 fungsi BPN, di antaranya tiga fungsi terberat, yaitu pengaturan dan penetapan hak-hak atas tanah, pelaksanaan penatagunaan tanah, reforma agraria dan penataan wilayah-wilayah khusus, serta pengkajian dan penanganan masalah, sengketa, perkara, dan konflik di bidang pertanahan.

Coba kita menggunakan perhitungan kasar. Jika luas daratan di Indonesia 190 juta hektar, 140 juta berupa hutan di bawah otoritas kementerian sektoral, yaitu Kementerian Kehutanan. BPN mengatur tata guna 50 juta hektar untuk pertanian pangan, permukiman, perkebunan, dan infrastruktur lainnya.

Lahan sawit saja berkisar 8,1 juta hektar (Kementerian Pertanian, Ditjen Perkebunan, 2012) dan akan terus ditingkatkan. Jika lahan sawit terus ditingkatkan, pasti akan mengalih fungsi peruntukan lain dan menimbulkan masalah baru.

Dalam Rencana Strategis BPN 2010-2014 terdapat 7.491 kasus konflik agraria. Yang masuk dalam kategori konflik 858, sengketa 4.581, dan perkara tanah 2.052 kasus. Menurut laporan Konsorsium Pembaharuan Agraria, sejak 2004-2012 terjadi 618 konflik agraria di Indonesia dengan areal 2.399.314,49 hektar, dan lebih dari 731.342 keluarga menjadi korban ketidakpastian agraria. Dari seluruh perkebunan sawit, 59 persen berkonflik dengan rakyat, yaitu 591 kasus konflik di 22 provinsi dan 143 kabupaten (Fauzi, 2013).

Bagaimana suatu lembaga hanya setingkat badan menyeleng-garakan urusan-urusan genting semacam ini?

Sejak awal, para pendiri bangsa telah menengarai persoalan ketimpangan penguasaan lahan. Soepomo dalam sidang BPUPKI menyatakan pandangan terhadap persoalan ekonomi dan tanah dengan menengarai ada yang menguasai tanah besar, tetapi yang jelata belum memiliki tanah. Maka, ia juga menegaskan, “Tanah

pertanian itu lapangan hidup kaum tani dan harus tetap di tangan kaum tani."

Karena itu, presiden pertama, Soekarno, menjadikan penataan tanah sebagai bagian tak terpisahkan dari revolusi Indonesia (1960). Agenda pokoknya adalah menata struktur penguasaan agraria kolonial ke dalam struktur agraria baru yang memberikan hak kepada rakyat untuk menguasai tanah melalui program redistribusi tanah.

Bung Karno menempatkan *land reform* sebagai program politik. Presiden pun mengawal betul program *land reform* termasuk melalui Kementerian Pertanian dan Agraria yang berkoordinasi di bawah kendali Presiden langsung. Tampaknya semua pendiri bangsa sepakat bahwa tanah tidak boleh menjadi alat untuk menindas dan memeras hidup orang lain (AB Kusuma, 2004: 434-435).

Semua berubah pada masa Orde Baru. Agraria dikerdilkan maknanya hanya menjadi pertanahan. Urusan pokok semata-mata administrasi yang diurus Dirjen Agraria di Depdagri pada tahun 1968. Baru pada tahun 1990, BPN menjadi Kementerian Negara Agraria/Badan Pertanahan Nasional. Namun, itu pun tak lama karena kementerian dikembalikan menjadi lembaga setingkat badan.

Ibarat membangun rumah, bangunan besar tidak mungkin bertopang pada fondasi yang rapuh. Begitu pula dengan republik ini. Problem ketimpangan agraria yang maha dahsyat tak mungkin dibebankan pada suatu badan.

Harus dibentuk kembali suatu Kementerian Agraria dengan tugas menata ulang politik agraria. Ini untuk menunjukkan, Presiden selaku kepala negara memandang penting persoalan ini. Presiden harus mau mengakui kenyataan, kita berada pada situasi darurat agraria. Bagi saya, menata keadilan agraria adalah memastikan agar republik ini tidak berjalan dengan satu kaki.

REFORMA AGRARIA DAN KONFLIK AGRARIA DI SEKTOR KEHUTANAN

Henry Saragih*

Pendahuluan

Lima puluh tiga tahun yang lalu, tepatnya tanggal 14 September 1960 dalam salah satu butir tanggapan Menteri Agraria pada proses penetapan UUPA 1960 mengatakan bahwa kelahiran UUPA 1960 tersebut selain akan menumbangkan puncak kemegahan modal asing yang telah berabad-abad memeras kekayaan dan tenaga bangsa Indonesia, hendaknya akan mengakhiri pertikaian dan sengketa-sengketa tanah antara rakyat dan kaum pengusaha asing dengan aparat-aparatnya yang mengadu-dombakan aparat-aparat pemerintah dengan rakyatnya sendiri, yang menyebabkan meletusnya berbagai peristiwa-peristiwa berdarah dan berkali-kali pentraktoran-pentraktoran yang sangat menyedihkan.

Dalam hal ini maksud dari penumbangan tersebut adalah bahwa sumber daya agraria yang selama ini dikuasai dan dieksploitasi oleh modal asing–yang karenanya mengakibatkan ketimpangan struktur kepemilikan sumber daya agraria - harus dikembalikan ke rakyat melalui reforma agraria. Tujuan dari reforma agraria adalah untuk menciptakan proses perombakan dan pembangunan kembali struktur sosial masyarakat, khususnya masyarakat pedesaan, sehingga tercipta dasar pertanian yang sehat, terjamin-

* Ketua Umum Serikat Petani Indonesia, Koordinator La Via Campesina–Gerakan Petani Internasional.

nya kepastian pemilikan tanah bagi rakyat sebagai sumber daya kehidupan, terciptanya sistem kesejahteraan sosial dan jaminan sosial bagi rakyat pedesaan, serta penggunaan sumber daya alam sebesar-besarnya untuk kemakmuran rakyat. Dengan demikian pembaruan agraria yang dicita-citakan harus menganut falsafah kedaulatan rakyat.

Kini dengan rentang waktu yang sangat panjang, sangat disayangkan tragedi-tragedi agraria berdarah yang menimpa petani dan rakyat di wilayah kehutanan tetap saja berlangsung. Tentunya kita turut bersedih, karena orde baru dan sekarang orde reformasi yang membawa mandat UUPA 1960 untuk melaksanakan Reforma Agraria tidak membawa perubahan yang lebih baru dan lebih baik bagi petani dan rakyat–dalam hal ini di wilayah hutan. Sebaliknya yang terjadi adalah penyimpangan mandat tersebut melalui implementasi mahzab pembangunan ekonomi neo liberal yang menyediakan karpet merah bagi investor korporasi pangan dan pertanian–baik atas nama peningkatan produksi hasil hutan, perlindungan hutan, konservasi hutan, pasar carbon maupun *green economy* sebagai solusi atas degradasi dan deforestrasi yang diperbuatnya sendiri.

Sebenarnya almarhum Gus Dur semasa menjabat sebagai Presiden RI keempat pernah menyatakan bahwa 40% tanah perkebunan adalah hasil jarahan atas tanah-tanah rakyat, karena itu tanah tersebut harus dikembalikan kepada rakyat. Kiranya berapa % tanah hutan rakyat dan terkhusus masyarakat adat yang diambil alih oleh Pemerintah sehingga mengakibatkan ribuan konflik agraria di sektor kehutanan? Namun pengembalian tanah-tanah kepada rakyat bak seperti pendakian tebing yang terjal. Meskipun rakyat tidak pernah akan menyerah untuk mendapatkan hak mereka. Selanjutnya tulisan ini akan menyoroti beberapa hal: 1) Kebijakan pada sektor kehutanan; (2) konflik agraria di sektor kehutanan, terkhusus yang dialami oleh petani-petani anggota Serikat Petani Indonesia dan (3) Solusi reforma agraria dan hak asasi petani di sektor kehutanan.

(1) Hutan dan Kebijakan Pemerintah di Sektor Kehutanan

Secara politik, reforma agraria atau pembaruan agraria adalah suatu cara bagi negara untuk menghormati, melindungi dan memenuhi hak asasi rakyatnya berupa hak atas tanah dan sumber-sumber agraria lainnya. Hak atas sumber agraria–terutama tanah—adalah hak yang kodrati. Melalui "hak menguasai negara" seperti yang tercantum dalam UUD 1945 naskah asli pasal 33 ayat 3 dan pada UU No. 5 tahun 1960, negara bertugas untuk mengatur dan menyelenggarakan peruntukan, penggunaan, persediaan dan pemeliharaan bumi, air dan ruang angkasa tersebut untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat. Hal ini berprinsip pada kedaulatan rakyat. Melalui pembaruan agraria, peluang kerja dan peningkatan kesejahteraan di pedesaan akan meningkat, potensi konflik akan menurun, partisipasi politik rakyat melalui organisasi tani yang kuat akan meningkat serta kesenjangan ekonomi akan menurun.

Hutan sebagai salah satu kekayaan agraria di bumi pertiwi ini tentu menjadi salah satu sektor yang harus diatur, diselenggarakan, digunakan, disediakan dan dipelihara oleh negara untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat. Dalam hal ini pemerintah sebagai komponen negara mengeluarkan berbagai kebijakan sektor kehutanan, di antaranya UU No. 5 tahun 1967 tentang ketentuan-ketentuan pokok kehutanan dan kemudian UU No. 41/1999 tentang Kehutanan berikut turunan peraturannya yang dianggap sebagai penjabaran lebih khusus dari UUPA 1960. Di samping itu kebijakan dukungan pun dibuat seperti UU Penanaman Modal No. 25 tahun 2007, UU Pengadaan Tanah untuk Pembangunan demi Kepentingan Umum No. 2/2012 yang juga merupakan jalan tol untuk pelaksanaan MP3EI (*Master Plan* Percepatan dan Perluasan Ekonomi Indonesia) dan UU Pemberantasan Kerusakan Hutan yang disahkan oleh DPR pada tanggal 9 Juli 2013.

Sementara itu sektor kehutanan menjadi 'seksi' ketika mazhab neoliberal memainkan isu perubahan iklim dengan konsep-konsep *Green Economy*, pasar karbon dan REDD (*Reducing Emmision from*

Degradation and Deforestration)–yang membuat petani dan rakyat bingung setelah di era Orde Baru alasan yang muncul adalah atas nama pembangunan. Menarik apa yang ditampilkan *Kompas* dengan membuat judul berita "Perubahan Iklim Iku Opo?"–untuk menggambarkan kebingungan rakyat di tengah-tengah banyak munculnya konsep baru berikut perundang-undangan yang dikeluarkan pemerintah. Dalam hal ini Serikat Petani Indonesia memandang *Green Economy* dan program-program REDD hanyalah sebagai bungkus dari niat mereka untuk melanjutkan model produksi dan konsumsi mereka yang menyebabkan perubahan iklim dan *global warming*, sekaligus komodifikasi sumber-sumber daya agraria dan kolonialisme baru. Melalui UU No. 32 tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup, Permenhut No. 30 tahun 2009 tentang REDD dan Permenhut No. 36/2009 tentang Tata Cara Perizinan Usaha Pemanfaatan Penyerapan dan/atau Penyimpanan Karbon pada Hutan Produksi dan Hutan. Meskipun menyebutkan tentang peran hukum adat di dalamnya, namun tidak diatur dalam peraturan tersebut tentang hak-hak masyarakat adat dan kompensasi dari tergusurnya mereka dari lahan pencaharian mereka.

Untuk melaksanakan kebijakan-kebijakan tersebut, pemerintah mengeluarkan–di antaranya hak-hak perseorangan dan perusahaan pemilik modal untuk menguasai hutan dengan istilah-istilah seperti Hak Penguasaan Hutan (HPH), Hak Pemungutan Hasil Hutan (HPHH), dan Hak Penguasaan Hutan Tanaman Industri, Izin Pemanfaatan Hutan Restorasi , atas dasar berbagai isu tersebut di atas. Untuk HPH jumlah pemegang HPH hingga tahun 2011 berjumlah 232 perusahaan dengan penguasaan lahan sebesar 23.41 juta hektar (Kemenhut, 2012) dan untuk izin hutan restorasi, Kemenhut telah memberikan izin utk lahan seluas 199.085 Ha pada tahun 2011 dan 209.350 Ha pada tahun 2012, serta direncanakan pada tahun 2013 terdapat izin baru untuk lahan seluas 328.440 ha di Kalteng, Riau dan Sumbar (Bisnis Indonesia,2013). Di samping itu, Kemenhut juga melakukan pelepasan hutan untuk perkebunan sawit seluas 110.804 hektar sepanjang Januari-Juni 2013 dan

berlokasi di Kalimantan Selatan, Kalimantan Tengah, Kalimantan Barat, Sumatera Selatan, Papua, dan Papua Barat. Areal terluas adalah milik PT Usaha Nabati Terpadu seluas 37.467 ha yang berlokasi di Boven Digoel, Papua dan PT Varita Majutama (II) seluas 35.371 ha di Teluk Bintuni, Papua Barat. Lahan tersebut diambil dari lahan hutan produksi yang dapat dikonversi (lihat tabel di bawah). Program pelepasan hutan tersebut nampak berseberangan dengan program moratorium hutan yang dimandatkan dalam Perpres tahun 2011.

Hutan Produksi	36,73 juta hektar
Hutan Lindung	31.59 juta hektar
Hutan Konservasi	23,52 juta hektar
Hutan produksi yang dapat dikonversi	22,74 juta hektar
Hutan produksi terbatas	22,34 juta hektar

Sumber: Kemenhut dan Bappenas di dalam *Harian Bisnis Indonesia*, 15 Maret 2013.

Atas kebijakan tersebut, masyarakat sipil dan ormas tani mengadakan perlawanan secara hukum melalui uji materi ke Mahkamah Konstitusi. Upaya ini berhasil untuk uji materi UU Penanaman Modal tersebut dan UU Kehutanan. Dan ini terbukti berhasil, Mahkamah Konstitusi membatalkan pasal yang memberi Hak Guna Usaha (HGU) selama 95 tahun dan kembali kepada aturan di bawah UU Pokok Agraria (UUPA) No. 5 tahun 1960 Kemudian juga MK menyetujui gugatan atas uji materi UU no. 41/ 2009 terkait dengan kriminalisasi petani di sektor kehutanan dan juga gugatan terkait dengan hutan adat pada bulan Mei 2013. Dalam hal ini MK menyatakan bahwa hutan adat bukan lagi sebagai bagian dari hutan negara di bawah lingkup Kementerian Kehutanan.

(2) Konflik di Sektor Kehutanan yang Pernah Dialami Petani SPI

Terlepas dari uji materi tersebut di atas, sayangnya berbagai kebijakan kehutanan tersebut justru menimbulkan beberapa

gejolak sengketa antara pemegang hak pengelolaan hutan dengan masyarakat setempat di beberapa daerah. Daerah hutan yang dikelola HPH itu dalam pandangan masyarakat setempat merupakan milik dari masyarakat adat setempat, sebagai sumber mata pencaharian berupa hasil-hasil hutan, sedangkan pihak pemegang HPH menganggap masyarakat setempat tidak berhak lagi atas hutan tersebut. Menurut Soetarto *et al.* yang dikutip dari ahli agraria ini gejala konflik itu berakar dari tiga hal berikut:

1. Siapa yang berhak menguasai sumber-sumber agraria dan kekayaan alam yang menyertainya;
2. Siapa yang berhak memanfaatkan sumber-sumber agraria dan kekayaan alam itu;
3. Siapa yang berhak mengambil keputusan atas penguasaan dan pemanfaatn sumber-sumber agraria dan kekayaan alam tersebut.

Menurut Gunawan Wiradi, realitas keagrarian di Indonesia secara mendasar bersifat konflitual; suatu kondisi yang berakar pada ketimpangan atau *incompatibilities* menyangkut sumber-sumber agraria dalam tiga bentuk berikut:

1. Ketimpangan dalam struktur "pemilikan" dan "penguasaan" tanah;
2. Ketimpangan dalam hal "peruntukan" tanah dan;
3. *Incompability* dalam hal persepsi dan konsepsi mengenai agraria.

Ketiga hal dasar tersebut mewakili masing-masing kepetingan kaum tani, masyarakat pinggir perkotaan, kaum miskin di kota dan tak bertanah di satu sisi lazimnya berhadapan dengan pemerintah yang mewakili negara dan pengusaha/pemodal serta penguasa yang pengusaha di sisi lawannya. Dari para aktor tersebut kebanyakan melibatkan aparat polisi/militer yang biasanya berada pada posisi bersama dengan pemerintah dan pemodal, serta penggunaan masyarakat sipil, seperti organisasi-organisasi kemasyarakatan, ataupun pekerja-pekerja perkebunan yang dihadap-hadapkan dengan rakyat. Bila di perkotaan sekarang

secara aktif penggusuran menggunakan Polisi Pamong Praja yang di-*back up* oleh kepolisian, serta tak jarang menggunakan preman.

Relasi antara tanah dan pembangunan pada akhirnya menjelaskan tak sekadar hubungan ekonomis belaka, namun juga menyangkut hubungan-hubungan sosial-politik. Pada wilayah ini kita harus belajar dari praktik politik otoritarian Orde Baru dengan penggunaan instrumen hukum, manipulasi dan kekerasan serta melalui berbagai alat paksa lainnya. Jadi, sah dan valid kalau ahli sosiologi seperti Max Weber dari awal sudah mengatakan bahwa negara melalui aparatusnya mempunyai kekuatan pemaksa efektif yang terlalu sulit dibantah oleh warga negaranya.

Sementara pada satu sisi, Pemerintah menyelenggarakan program pengelolaan hutan bersama masyarakat, hutan kemasyarakatan dan hutan desa sebagai upaya pelibatan masyarakat dalam pemanfaatan hutan–yang sebagian sudah diklaim sebagai tanah negara dengan mengadopsi Undang-Undang Agraria 1870 di era kolonial yang bahwasanya *domeinveirklaring* (pernyataan hak negara atas tanah), yakni semua tanah yang dimiliki rakyat dengan nama dan hak apapun, termasuk tanah ulayat, apabila tidak dimiliki dengan nama hak eigendom (Barat), termasuk kepunyaan negara. Namun demikian tetap saja konflik sektor kehutanan tidak pernah berhenti, oleh karena pemerintah sendiri tidak tepat dalam mengartikan negara sebagai pelaksana UUD 1945 naskah asli pasal 33 ayat 3 dan pada UU No. 5 tahun 1960, negara bertugas untuk mengatur dan menyelenggarakan peruntukan, penggunaan, persediaan dan pemeliharaan bumi, air dan ruang angkasa tersebut untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat. Oleh karena itu yang terjadi adalah pembaruan agraria palsu yang memberikan sumber daya agraria pada perusahaan bukan rakyat. Hal ini bertentangan pula akhirnya dengan program pembaruan agraria nasional yang diluncurkan pada tahun 2007 dengan program redistribusi lahan kepada petani dan rakyat miskin seluas 9,2 juta hektar–yang sebagian besar akan dialokasikan dari lahan hutan.

SPI mencatat bahwa Pada laporan tahun 2011 yang dirilis oleh Serikat Petani Indonesia, terjadi 144 kasus pelanggaran hak asasi petani. Sementara pada tahun 2012 ini ada 195 kasus, yang berarti meningkat 51 kasus pada tahun ini.

Tabel 1: Perbandingan kasus pelanggaran hak asasi petani 2009-2012

Tahun	Kasus	Luasan Lahan (Ha)	Kriminalisasi petani	Tergusur	Tewas
2007	76	196.179	166 orang	24.257 KK	8 orang
2008	63	49.000	312 orang	31.267 KK	6 orang
2009	24	328.497, 86	84 orang	5.835 KK	4 orang
2010	22	77.015	106 orang	21.367 KK	5 orang
2011	144	342.360, 43	35 orang	273.888 KK	18 orang
2012	195	818.814	76 orang	116.435 KK	3 orang

Sumber : Data anggota SPI dan diolah dari berbagai sumber, 2012

Dari 195 kasus yang terjadi pada tahun 2012, sektor industri ekstraktif masih menjadi penyebab terjadinya pelanggaran hak asasi petani. Pelanggaran hak asasi petani di sektor perkebunan 97 kasus, di sektor kehutanan 42 kasus, sektor pertambangan 23 kasus, dan 33 kasus terjadi di sektor lain. Lebih dari itu, dari total 195 kasus pelanggaran hak asasi petani yang terdokumentasikan di tahun 2012, ternyata 162 kasus di antaranya adalah kasus lama yang terus terjadi di lapangan dan tak kunjung terselesaikan. Pada tahun 2012 muncul 26 kasus baru yang didominasi kasus pelanggaran hak atas tanah dan teritori serta 7 kasus lainnya.

Dari data ini, berarti 83 persen dari total kasus adalah kasus lama yang belum terselesaikan. Konflik berlarut-larut ini ada yang mulai termanifes dari era sebelum reformasi (22 kasus) dan era setelah reformasi (140 kasus). Ini menunjukkan bahwa walaupun di era reformasi penegakan HAM adalah salah satu tuntutan utama dan fokus kerja pemerintah, namun pelanggaran hak asasi petani yang berlarut-larut terus menyebabkan petani merasa takut, tidak aman, tidak nyaman, hingga berpengaruh kepada penghidupan keluarga mereka sehari-hari.

Pada tahun 2012 praktis tidak tercatat adanya upaya serius dan sistematis yang dilakukan pemerintah dalam penanganan serta penyelesaian pelanggaran hak asasi petani, terutama terkait konflik tanah. Program Pembaruan Agraria Nasional (PPAN) yang telah dirancang sejak tahun 2004 (dan ditekankan kembali pada tahun 2007 dan 2010 lalu) tidak diejawantahkan menjadi program-program nyata dan populis untuk penegakan dan perlindungan hak asasi petani.

Pada lini pembaruan agraria versi pemerintah ini, administrasi SBY hanya melakukan proses sertifikasi pada lanjutan Program Larasita (Layanan Rakyat untuk Sertifikasi Tanah), bukan redistribusi tanah dan reformasi sistem kepemilikan tanah secara radikal. Sertifikasi ini juga terkesan hanya dilaksanakan di daerah perkotaan, tidak menyentuh objek-objek *land reform* yang sudah dikuasai rakyat sejak lama. Selanjutnya, dalam PPAN, administrasi SBY mengklaim telah meredistribusikan tanah seluas 142.159 hektar di 21 provinsi pada tahun 2010 lalu—walaupun tidak jelas di mana objek *land reform* tersebut, berapa luasan secara pasti dan subjek yang menerimanya (*beneficiaries*). Sementara, tahun lalu dan tahun ini tidak jelas.

Beberapa kasus tersebut pada tahun 2012 di antaranya adalah:

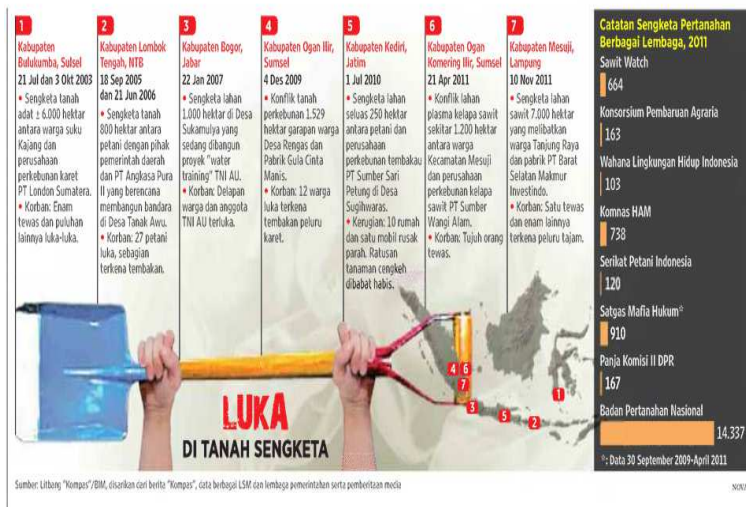
1. Kasus Bukit Sinyal, sungai jerat Kabupaten Batanghari, Jambi yang melibatkan petani anggota SPI dengan PT. REKI pada pertengahan Desember. Kasus ini telah menyebabkan 2 rumah rusak, 1 rumah dibakar oleh Satuan Polisi Hutan Reaksi Cepat (SPORC) yang bekerja sama dengan PT. REKI.

2. Kasus Batang Kumu, Kec. Tambusai, Kabupaten Rokan Hulu, Riau, yang melibatkan petani dengan PT. Mazuma Agro Indonesia (MAI) Sumber Wangi Alam menyebabkan 6 orang luka dan 3 rumah dirusak.

3. Kasus Dusun Tuo Lembah Masurai Merangin Jambi–yang melibatkan Disbunhut Merangin (eks HPH PT Sarestra II). Sebagai akibatnya 2 orang petani di tangkap aparat gabungan

dari Polisi Hutan (Polhut) Merangin, Polres Merangin dan TNI dari Kodim Sarko.

4. Masyarakat adat Kedatukan III Koto Sebelimbing Kampar, Riau–yang melibatkan perusahaan HTI milik PT Perawang Sukses Perkasa Industri (PSPI). Sebagai akibatnya pengusiran masyarakat dari lahan garapan dan pembongkaran gubuk warga. Totalnya 27 pondok yang dihancurkan.
5. Sipahutar, Taput Sumut, PT. Toba Pulp Lestari dengan dusun Aek Napa Desa Sabungan Nihuta II–yang melibatkan PT. Toba Pulp Lestari (TPL) dengan cakupan luas lahan 269.060 ha dan cakupan keluarga 500 kk.

Berikut ragam konflik dan rekapitulasi konflik agraria dari berbagai lembaga yang dihimpun oleh Kompas (2012):

(3) Reforma Agraria dan Hak Asasi Petani

Tidak jalannya pembaruan agraria oleh pemerintah tetap saja akan mendapat protes dan tuntutan dari petani–karena dengan begitu aksi-aksi petani mempunyai dasar hukumnya di samping

dasar hukum UUD 1945 dan UUPA 1960. Terlebih lagi pemerintah juga sudah mengeluarkan Peraturan Pemerintah No. 18 tahun 2010 tentang Penertiban Tanah Terlantar dan Undang-Undang Perlindungan Lahan Pangan Berkelanjutan No. 41 tahun 2009, serta Undang-Undang Perlindungan dan Pemberdayaan Petani (Perlintan) yang baru disahkan oleh DPR pada tanggal 9 Juli 2013. Saat penulisan artikel ini, UU tersebut belum mempunyai nomor lembaran negara. *Political will* dari pemerintah atas tiga aturan tersebut seharusnya mengarah pada pendistribusian lahan kepada petani dan rakyat miskin.

Atas Undang-Undang Perlintan tersebut, Penulis sebagai Ketua Umum Serikat Petani Indonesia (SPI) menyatakan menyambut baik atas lahirnya UU ini, walaupun dengan beberapa catatan penting. Sebagai contoh: UU Perlintan ini masih belum kuat untuk mengatasi dan mencegah konflik agraria. UU ini juga tidak banyak menegaskan hak petani atas tanah. Walaupun ada, tetapi tidak tegas dan masih terlalu umum. UU Perlintan ini adalah hasil kerja keras SPI, ormas-ormas yang memperjuangkan kaum tani, dan Komnas HAM yang mulai menggodok RUU ini sejak Konferensi Pembaruan Agraria dan Hak Asasi Petani pada 2001 di Cibubur. Hingga saat ini SPI, La Via Campesina, dan gerakan masyarakat sipil dunia di PBB di Geneva berusaha melahirkan sebuah deklarasi PBB tentang Hak Asasi Petani. Pada tanggal 16 Juli 2013, Penulis menyampaikan UU Perlintan ini di hadapan sidang komisi HAM PBB di Geneva Swis. Oleh karena itu lahirnya UU ini juga semoga cukup positif bagi Pemerintah Indonesia, terkhusus pula Kementrian Kehutanan di mata internasional.

Pada 28 September 2012, Dewan HAM PBB menutup sesi ke-21 di Geneva, Swis dengan merilis resolusi mengenai promosi hak asasi petani. Dewan Hak Asasi Manusia memutuskan resolusi atas dasar 80 persen dari orang yang menderita kelaparan ada di pedesaan dan 50 persennya adalah kaum tani. Petani juga secara historis menderita diskriminasi dan pelanggaran hak asasi yang khas. Melihat pelanggaran hak atas tanah dan teritori, di mana petani

dan masyarakat adat digusur, terutama pada kasus perampasan tanah (*land grabbing*) yang mengemuka dewasa ini. Dewan HAM PBB juga memutuskan untuk membentuk kelompok kerja antar pemerintah untuk menyiapkan rancangan deklarasi hak asasi petani. Deklarasi ini akan diformulasikan berdasarkan dokumen studi final Komite Penasihat Dewan HAM yang dirilis pada Maret 2012 lalu. Dokumen ini adalah kelanjutan dari Deklarasi Hak Asasi Petani, Laki-Laki dan Perempuan—hasil dari Konferensi Internasional Hak Asasi Petani di Jakarta pada tahun 2008.

Deklarasi Hak Asasi Petani terdiri atas 11 pasal hak, yaitu:

1. Hak atas kehidupan dan atas standar kehidupan yang layak (Pasal III).
2. Hak atas tanah dan teritori (Pasal IV).
3. Hak atas benih dan pengetahuan serta praktik pertanian tradisional Pasal V).
4. Hak atas permodalan dan sarana produksi pertanian (Pasal VI).
5. Hak atas informasi dan teknologi pertanian (Pasal VII).
6. Kemerdekaan untuk menentukan harga dan pasar untuk produksi pertanian (Pasal VIII).
7. Hak atas perlindungan nilai-nilai pertanian (Pasal IX).
8. Hak atas keanekaragaman hayati (Pasal X).
9. Hak atas pelestarian lingkungan(Pasal XI).
10. Kemerdekaan berkumpul, mengeluarkan pendapat dan berekspresi (Pasal XII).
11. Hak untuk mendapatkan akses terhadap keadilan (Pasal XIII).

Di samping perspektif hak asasi petani, dorongan untuk menjalankan reforma agraria terkhusus di sektor kehutanan sebenarnya juga berasal dari FAO melalui *voluntary Guideline on the responsible governance of Tenure of Land, Fisheries and Forest in the context of national food security*. *Guide line* ini

diputuskan oleh FAO pada tahun 2011 berkat perjuangan ormas tani, termasuk SPI, La Via Campesina dan LSM di tingkat internasional. Di samping itu, *Guide line* tersebut juga merupakan tindak lanjut dari hasil *International Conference on Agrarian Reform and Rural Development* di Porto Alegre pada tahun 2006.

Akhirnya aksi-aksi reforma agraria oleh kaum tani, baik melalui serikat petani maupun masyarakat adat di wilayah kehutanan dengan pemahaman HAP di atas akan menjamin pemanfaatan dan pelestarian hutan demi kesejahteraan kaum tani, rakyat dan negara Indonesia.

Jakarta, 17 Juli 2013

BAGIAN V
KONFLIK TENURIAL DAN MODEL RESOLUSI KONFLIK DI HUTAN NEGARA

ALTERNATIF SOLUSI KONFLIK KEHUTANAN *VERSUS* KEBUN KELAPA SAWIT: Sebuah Pembelajaran bagi Sektor Kehutanan

Subarudi* dan Kirsfianti L. Ginoga**

"*Indonesia adalah negara kaya raya,*
Kakinya berpijak di bumi subur,
Tangannya berada di laut kaya ikan dan biota,
Tapi otaknya berada di padang tandus" (Gerson Pyok, 2013)

Pendahuluan

Saat ini luas areal perkebunan untuk karet, kelapa sawit, kelapa, kopi, kakao, teh, tebu, tembakau dan lainnya pada tahun 2011 mencapai 21,21 juta ha dengan menyerap tenaga kerja sebanyak 19,1 juta orang dengan sumber devisa senilai US$ 32,2 miliar di luar cukai rokok senilai Rp 72 trilun dan pajak ekspor minyak kelapa sawit *(crude plam oil-CPO)* senilai Rp 28.8 triliun (Jamalzen, 2012b).

Dari luas total areal perkebunan, luas kebun kelapa sawit di Indonesia tahun 2013 mencapai 9 juta hektar dengan sekitar 42% dimiliki petani swadaya, 10% dimiliki oleh perusahaan perkebunan

* Peneliti Puspijak Bogor.
** Kepala Puspijak Bogor.

milik BUMN dan sisanya dimiliki oleh perusahaan perkebunan milik swasta. Saat ini pengusaha sawit mengalami kesulitan mendapatkan lahan perluasan karena penerapan moratorium izin baru pemanfaatan hutan di kawasan hutan primer dan lahan gambut yang berlaku hingga 2015 (Bisnis Indonesia, 2013).

Beberapa hasil studi menyebutkan bahwa kebun kelapa sawit merupakan salah satu faktor pemicu deforestasi di Indonesia karena sifat ekspansifnya yang cepat dalam waktu yang singkat (Sakuntaladewi, *et al.*, 2011; Clay, 2004, Buckland, 2005 dan Koh and Wilcove, 2008a *dalam* Shiel *et al.*, 2009. Hal ini dibuktikan dengan fakta bahwa pada tahun 2006 luas kebun kelapa sawit hanya sekitar 6,2 ha, namun luasannya terus meningkat tajam hingga mencapai 9 juta ha pada tahun 2013.

Perluasan kebun kelapa sawit membawa dampak kepada peningkatan laju deforestasi di Indonesia karena sekitar 8.5 juta hektar areal perkebunan termasuk kelapa sawit tidak memiliki izin resmi dari Kementerian Kehutanan, artinya sebagian usaha kebun kelapa sawit tersebut *illegal* atau non prosedural. Perluasan kebun kelapa sawit non prosedural ini disebabkan karena adanya upaya "pembiaran" oleh para pengelola dan penanggung jawab kawasan hutan sehingga semakin lama semakin luas kawasan hutan yang diokupasi secara ilegal.

Melihat perkembangan bisnis kelapa sawit yang begitu pesat dan kecenderungan perusahaan ke arah monopsoni serta konflik berkepanjangan antara perusahaan kebun kepala sawit dengan masyarakat setempat, Pemerintah cq. Kementerian Pertanian mengeluaran kebijakan pembatasan luas perkebunan kelapa sawit untuk satu grup perusahaan hanya diizinkan memiliki kebun sawit seluas 100.000 hektar.

Oleh karena itu tulisan ini akan membahas terkait dengan lika-liku konflik antara kehutanan versus perkebunan kelapa sawit sehingga mampu mengokupsi luasan kawasan hutan secara fantastik dan perlu segera dicarikan solusi terbaiknya. Tulisan ini

bertujuan untuk: (i) melihat sejarah dan budidaya perkebunan kelapa sawit di Indonesia, (ii) menganalisis kunci keberhasilan kelapa sawit, (iii) menemukan solusi terbaik atas kebun sawit *illegal*, dan (iv) mengambil pembelajaran dari kebun sawit untuk pembenahan sektor kehutanan ke depan.

Sejarah dan Budidaya Perkebunan Kelapa Sawit di Indonesia

Tanaman kelapa sawit *(Elaeis guineensis)* berasal dari Afrika sepanjang garis pantai (200-300 km) antara Liberia dan Angola yang kemudian menyebar ke utara, selatan dan timur hingga ke Senegal, Samudera India, Tanzania dan Madagaskar. Sejak domestikasinya, kelapa sawit dikenalkan dan dibudidayakan ke seluruh daerah tropika basah sekitar abad ke 14 dan 17 (NewCrop, 1996 *dalam* Sheil *et al.*, 2009).

Menurut Henderson and Osborne (2000) *dalam* Sheil *et al.*, (2009) ada empat jenis tanaman kelapa sawit ditanam di Pulau Jawa tahun 1848 dimana sumber benihnya dijadikan bibit untuk semua tanaman di Asia Tenggara yang dikembangkan pada abad selanjutnya.

Kebun kelapa sawit pertama dibangun di Semenanjung Malaysia tahun 1917 dengan polinator alaminya dari kelapa sawit Afrika *(Elaeidobius kamerunicus)* yang tidak dapat terjadi secara alami di Asia Tenggara. Ketika kelapa sawit diperkenalkan ke Asia dari Afrika, produksi buah meningkat dan biaya polinasi buatan dapat dihemat (Southworth, 1985 *dalam* Sheil *et al.*, 2009).

Indonesia dan Malaysia mulai mendominasi perdagangan dunia minyak kelapa sawit tahun 1966 yang melampaui Nigeria dan Zaire (sekarang Repuplik Demokratik Kongo) (Poku, 2002 *dalam* Sheil *et al.*, (2009)). Sejak tahun 2005, Indonesia telah menjadi yang terbesar dan paling cepat perkembangannya sebagai produser CPO. Hal ini disebabkan karena iklim tropika basahnya yang menyediakan tempat tumbuh ideal untuk kelapa sawit, ketersediaan tanah yang berlimpah dan tenaga kerja yang murah.

Sekitar 10 persen CPO dihasilkan dari perusahaan perkebunan milik pemerintah (BUMN), 40 persen berasal dari petani kebun skala kecil, dan 50 persen berasal dari perkebunan swasta (IPOC, 2006 *dalam* Sheil *et al*., 2009).

Tanaman kelapa sawit adalah sebuah keluarga palma hutan tropika yang alami tumbuh di Afrika Barat dan Afrika Tengah. Tumbuh dalam hutan tanaman yang memproduksi 3-8 kali lipat minyak dari sebuah areal dibandingkan dengan tanaman penghasil minyak di daerah tropis atau *temperate*. Minyak *(triacylglycers)* dapat diekstraksi dari buah dan biji, minyak mentah sawit (*crude palm oil*) dari bagian luar buah *mesocarp* dan minyak biji sawit *(palm-kernel oil)* dari bagian bijinya *(endosperm)*. CPO kebanyakan digunakan untuk produk-produk makanan, sedangkan minyak biji sawit digunakan untuk berbagai produk yang tidak dimakan seperti deterjen, kosmetik, plastik, *surfactant*, herbisida, dan juga untuk bahan kimia industri dan pertanian (Wahid *et al*., 2005).

Kelapa sawit merupakan tanaman dengan siklus hidup tahunan (*perennial*) dengan masa tanaman mencapai 20 tahunan. Masa panen pertama buah kelapa sawit dapat diperoleh pada tahun ketiga setelah tanaman dipindahkan ke lapangan atau kurang lebih 4 tahun sejak proses kecambahan kelapa sawit. Panen kelapa sawit sangat dipengaruhi oleh kualitas induk tanamannya, yaitu sifat genetik dalam benih kelapa sawit. Selain itu, faktor lingkungan seperti kondisi tanah, hama, penyakit dan ketersediaan air akan memengaruhi tingginya produksi kelapa sawit yang dibudidayakan. Dalam hal ini keuntungan bisnis kelapa sawit ditentukan oleh modal awal (kualitas benih) dan manajemen perkebunan (Anischan, 2013).

Kunci Keberhasilan Bisnis Kelapa Sawit

Saat ini Indonesia merupakan produsen kelapa sawit terbesar di dunia dengan produksi CPO pada tahun 2013 diperkirakan mencapai 28,2 juta ton dengan perincian untuk ekspor 19 juta ton dan

sisanya (9,2 juta ton) untuk kebutuhan dalam negeri. Kebutuhan dalam negeri digunakan untuk produk bahan makanan sebanyak 5,7 juta ton dan kebutuhan industri sekitar 3,5 juta ton. Pasar ekspor CPO Indonesia adalah India, China dan Uni Eropa (AgroIndonesia, 2013).

Berdasarkan nilai ekspor produk perkebunan, cukai rokok dan pajak ekspor CPO tahun 2011, Sekretaris Ditjen Perkebunan mengklaim bahwa sektor perkebunan dapat mengentaskan kemiskinan 200.000 kepala keluarga per tahun dan meningkatkan pendapatan petani hingga US$ 1.551/kepala keluarga (Jamalzen, 2012b).

Berdasarkan pengamatan penulis, ada beberapa kunci keberhasilan bisnis perkebunan kelapa sawit yang menjadikannya maju dengan pesat, di antaranya: (i) perancangan skala ekonomis, (ii) pembangunan industri pengolah minyak sawit, (iii) penerapan pola kemitraan, (iv) penetapan harga TBS' secara tripartit, (v) peduli terhadap isu-isu lingkungan, dan (vi) penggalangan lobi-lobi politik di tingkat nasional.

Perancangan Skala Ekonomis

Dalam berbagai kesempatan seminar, lokakarya, dan *workshop* di tingkat lokal dan nasional, penulis sering kali membandingkan usaha perkebunan dengan usaha kehutanan. Fakta yang ada menunjukkan bahwa usaha perkebunan lebih berhasil daripada usaha kehutanan yang kini semakin terpuruk. Salah satu faktor dominannya adalah perancangan skala ekonomis. Sektor perkebunan selalu menggunakan pendekatan skala ekonomis dalam perancangan programnya, sebaliknya sektor kehutanan hanya berkutat di dalam perancangan dan pelaksanaan program, tanpa belajar dari kegagalan-kegagalan program sebelumnya.

Program perkebunan selalu dirancang dengan pendekatan skala ekonomis, misalnya kebun karet skala ekonomisnya sekitar 1000-2000 ha, kelapa sawit skala ekonomisnya sekitar 6000-

8000 ha, dan tebu skala ekonomisnya 12.000-15.000 ha. Dalam hal ini setiap skala ekonomis jenis tanaman perkebunan, pasti akan disertai dengan pendirian pabrik pengolahannya sebagai salah satu upaya menyediakan pasar produk dan sekaligus meningkatkan nilai tambah dari produk tersebut.

Program kehutanan selalu dirancang dengan pendekatan "pencitraan" misalnya program sengonisasi, gerhan, kebun bibit desa (KBD), kecil menanam dewasa memanen (KMDM), *one man one tree* (OMOT), *one bilion trees* (OBIT), dan terkahir kebun bibit rakyat (KBR). Semua program kehutanan tersebut tidak pernah dipikirkan bagaimana keberlangsungan dan keberlanjutan dari program tersebut. Walaupun sudah menghabiskan dana triliunan rupiah, namun hasil program tersebut sulit untuk dikatakan berhasil karena sistem monitoring dan evaluasinya belum terbangun dengan baik. Jadi sangat wajar kalau di kanan dan kiri di sepanjang jalan lintas Sumatera tumbuh subur tanaman kebun kelapa sawit dan karet, tetapi jarang terlihat tanaman kehutanannya.

Pembangunan Industri Pengolah Minyak Sawit

Saat berkunjung ke Kabupaten Nunukan tahun 2004, telah berdiri satu unit industri pengolah minyak kelapa sawit, walaupun belum ada tanaman sawit yang akan menjadi pemasok tandan buah segar (TBS) bagi industrinya. Hasil studi Jekayinfa and Bamgboye (2007) *dalam* Shiel *et al.*, (2009) menunjukkan kapasitas industri pengolah minyak sawit yang paling menguntungkan dan hemat energi adalah sekitar 30 ton TBS per jam.

Setelah datang berkunjung ke pabrik pengolah minyak kelapa sawit dengan investasi sekitar Rp 5 milyar, pemiliknya menyatakan bahwa pembangunan pabrik ini dimaksudkan untuk menyakinkan masyarakat agar menanam kelapa sawit karena pabriknya sudah tersedia di hadapannya, tinggal kemauan mereka untuk menanam. Hal ini dibenarkan oleh beberapa petani yang diwawancarai, bahwa mereka berniat untuk menanami lahannya dengan kelapa sawit karena pasar produknya sudah ada di depan mata.

Pengusaha kebun kelapa sawit telah berhasil memanfaatkan kelemahan pemerintah yang tidak peduli terhadap pasar produk-produk hasil pertanian dan hutan rakyat. Pengusaha kebun kelapa sawit telah berhasil membantu petani selama republik ini berdiri, sementara persoalan pasar bagi produk-produk lahan dan hutan rakyat masih merupakan kendala utama dan tak pernah terselesaikan.

Kemungkinan besar pengusaha kebun kelapa sawit belajar banyak dari kesuksesan bisnis getah karet, di mana petani berupaya menanam karet secara swadaya karena kemudahan bagi petani untuk menjual produk getah karetnya. Hampir di semua desa ada pengumpul dan pembeli getah karet yang nantinya akan dijual kembali kepada pedagang pengumpul getah di tingkat kecamatan.

Penerapan Pola Kemitraan

Sebagaimana diatur dalam Permentan No. 26/2007 tentang Izin Usaha Perkebunan bahwa pemegang izin perkebunan berkewajiban membangun kebun rakyat (plasma) minimal 20% dari luas areal hak guna usaha (HGU) yang dimiliknya. Dalam hal ini perusahaan tidak saja harus mengalokasikan luas arealnya untuk kebun plasma, tetapi juga melakukan pembinaan terhadap perkebunan rakyat tersebut.

Dalam pelaksanaannya, program kemitraan dalam bentuk program inti-plasma banyak juga menimbulkan masalah dan konflik yang berkepanjangan sebagai akibat dari penerapan pola kemitraan antara pengusaha perkebunan dan petani yang kurang seimbang sebagaimana tercantum pada Tabel 1. Kemitraan dalam usaha perkebunan seringkali lebih menguntungkan perusahaan inti daripada plasmanya (Jamalzen, 2012b).

Berdasarkan jumlah konflik yang terus meningkat dari tahun ke tahun (Tabel 1), Ketua Forum Pengembangan Perkebuan Strategis, Achmad Manggabarani menyarankan bahwa revisi UU No. 18 Tahun 2004 seyogyanya adalah memperbaiki pola kemitraan menjadi lebih seimbang dengan memperkuat komposisi inti-

plasma dalam konsep pembangunan dan pengelolaan perkebunan. Pengaturan inti-plasma menjadi sangat penting, di satu sisi memberikan akses kepada masyarakat terhadap lahan, di sisi lain memberikan jaminan kepastian hukum dan usaha terhadap investasi yang ditanamankan oleh investor (Jamalzen, 2012b).

Tabel 1. Jumlah kasus konflik dan penyelesaian konflik di sektor perkebunan

No.	Tahun	Jumlah kasus konflik	Jumlah kasus yang diselesaikan	Persentase penyelesaian kasus (%)
1.	2009	508	196	38,6
2.	2010	694	57	8,2
3.	2011	822	49	6,0

Sumber: Jamalzen (2012b)

Ketidakadilan yang ditengarai terjadi di dalam internal industri perkelapasawitan Indonesia tidaklah sistemik melainkan lebih pada penyimpangan kasus per kasus di lapangan. Kehadiran jaringan LSM nasional Sawit Watch di garis depan perlu dihargai dalam melakukan koreksi sekaligus mengedukasi, baik pelaku usaha maupun masyarakat yang menanam sawit (Gultom, 2008).

Untuk menghindari konflik atau ketidakadilan antara masyarakat dan perusahaan perkebunan harus dijelaskan terkait persoalan hak kepemilikan lahan yang diberikan kepada petani. Dalam hal ini harus jelas apa kewajiban yang harus dipenuhi oleh petani plasma, berapa lama lahan tersebut menjadi hak kelolanya, bagaimana proses alih kelola lahannya jika petaninya meninggal dunia, dan dapatkah hak tersebut dialihkan kepada anak dan cucunya.

Upaya lain untuk menghindari konflik, perusahaan harus terbuka dan transparan terkait dengan produksi TBS dari petani plasma dan juga rendemen hasil pengolahannya sehingga petani tidak dirugikan oleh perusahaan akibat informasi yang tidak berimbang *(asymetri information)*.

Untuk peningkatan pendapatan petani plasma dan petani swadaya diperlukan sosialisasi terkait manajemen perkebunan. Selama ini kebun yang dikelola oleh petani sering kali menghadapi hambatan berupa produksi yang rendah dan terlambat, peningkatan produksi yang tidak besar atau bahkan cenderung menurun. Hal ini disebabkan kurangnya pengetahuan petani yang baik dalam manajemen perkebunan kelapa sawit dan kurangnya pengawasan perkembangan produksi sehingga petani tidak mengenali persoalan perkebunan yang dikelolanya. Kondisi ini menyebabkan strategi manajemen usaha yang diambil petani tidak terarah (Anischan, 2013).

Penetapan Harga TBS secara Tripartit

Keberhasilan usaha kebun sawit dibandingkan dengan usaha hutan tanaman adalah penetapan harga TBS yang mengikuti kondisi dan situasi pasar CPO di tingkat internasional. Apabila harga CPO di pasar internasional meningkat, maka harga TBS di tingkat petani juga meningkat secara proporsional.

Kondisi dan situasi yang berbeda terjadi di usaha hutan tanaman. Pada saat harga *pulp* meningkat tajam, harga kayu bulat di tingkat petani untuk bahan *pulp* tidak mengalami kenaikan sama sekali. Demikian juga saat harga *pulp* mengalami penurunan, maka harga kayu bulat di tingkat petani tidak berubah sama sekali.

Setelah ditelusuri, ternyata dalam usaha perkebunan kelapa sawit ada kesepakatan tripartit antara pengusaha kebun kelapa sawit (biasanya juga pemilik industri pengolah CPO) dan petani plasma serta pemerintah sebagai fasiltator dalam menentukan tingkat harga di tingat petani dalam kaitannya dengan harga CPO di tingkat pasar internasional. Tripartit ini dimaksudkan untuk melindungi harga TBS di tingkat petani sehingga tidak merugikan petani plasma saat panen tiba.

Peduli terhadap Isu-isu Lingkungan

Pengusaha kebun kelapa sawit sangat akomodatif terhadap berbagai isu lingkungan yang ditimbulkan oleh kehadiran usaha kebun dan industri pengolah kelapa sawit. Hal ini sejalan dengan respon dari pembeli CPO seperi Nestle yang tidak membeli produk CPO dari PT Sinar Mas karena disinyalir perusahaan tersebut menebang hutan alam untuk usaha budidaya kelapa sawitnya.

Oleh karena itu, pengusaha kelapa sawit sedang berusaha untuk mendapatkan sertifikat RSPO *(Rountable on Sustainable Plam Oil)* sebagai bukti bahwa usaha kebun kelapa sawitnya dikelola secara berkelanjutan dan ramah lingkungan.

Inisiatif internasional untuk RSPO dibangun tahun 2004 oleh perusahaan kelapa sawit Malaysia dan Indonesia untuk menyakin-kan bahwa kelapa sawit berkontribusi terhadap dunia yang lebih baik. RSPO telah mengembangkan standar yang dapat diverifikasi untuk usaha kelapa sawit yang berkelanjutan dan mendorong perusahaan kelapa sawit untuk mengadopsi praktik-praktik bisnis yang lebih bertanggung jawab. Beberapa perusahaan telah memiliki pengalaman dengan standar RSPO sejak diratifikasi tahun 2005, namun pelaksanaannya begitu kompleks, mahal dan sulit untuk diterapkan (Paoli, 2007 *dalam* Sheil *et al.*, 2009).

Penerapan RSPO juga dikritisi sebagai upaya akal-akalan dan upaya PR *(public relation)* serta membangun citra semu terhadap lingkungan *(greenwashing)*. *Greenpeace* menyatakan bahwa banyak anggota RSPO meelanjutkan pengembangan usaha kelapa sawitnya masuk ke dalam hutan yang melanggar baik aturan hukum dan prinsip-prinsip RSPO (Greenpeace, 2007 *dalam* Sheil *et al.*, 2009).

Penggalangan Lobi-lobi Politik di Tingkat Nasional

Pengusaha kebun sawit sangat sadar terkait dengan isu-isu politik terhadap usaha perkebunan yang dimilikinya. Oleh karena itu, pengusaha sawit sering kali melobi politikus di DPR untuk mau

menurunkan pajak ekspor CPO yang dinilai mereka terlalu tinggi dan menurunkan tingkat keutungan bersih perusahaannya.

Selain pengusaha sendiri melobi secara personal, Gabungan Pengusaha Kelapa Sawit Indonesia (GAPKI) juga melakukan lobi-lobi politik dengan mengundang para politikus untuk berbicara dan mendukung agenda GAPKI terkait dengan rencana perluasan dan pengurangan atau penurunan pajak ekspor CPO ke pasar internasional.

Hingga saat ini masih belum jelas siapa yang menggulirkan isu bahwa Kementerian Kehutanan akan memasukkan kebun kelapa sawit sebagai kawasan hutan. *Greenpeace* secara tegas meminta Kementerian Kehutanan tidak memasukkan kebun sawit ke dalam kategori kehutanan karena berpotensi merusak habitat yang kritis, termasuk di hutan gambut. Masuknya perkebunan dalam kategori hutan dikhawatirkan akan menyebabkan makin besarnya emisi dari perusakan hutan dan lahan gambut. Menteri Kehutanan harus segera membatalkan segala rencana untuk memasukkan perkebunan dalam kategori hutan dan mulai fokus pada bagaimana melindungi hutan Indonesia, biodiversitas, dan masyarakat yang hidupnya tergantung pada hutan (Republika, 2010).

Chalid (2010) mengkritisi pernyataan pemerintah yang telah menyetujui pembukaan 26,7 juta hektar untuk perkebunan kelapa sawit. Izin yang diterbitkan pemerintah saat ini sekitar 9 juta ha mencakup pembukaan kawasan hutan dan lahan gambut yang tersebar di Sumatera Utara, Sumatera Selatan, Riau, dan lokasi lainnya. Pembukaan jutaan hektar perkebunan kelapa sawit berisiko mengancam keanekaragaman hayati dan memunculkan pelanggaran hak asasi manusia. Sawit Watch mencatat, pembukaan perkebunan kelapa sawit di Indonesia memunculkan lebih dari 630 kasus sengketa tanah.

Solusi Terbaik atas Kebun Sawit *Illegal*

Jumlah kebun *illegal* termasuk kelapa sawit di kawasan hutan mencapai sekitar 8,5 juta hektar yang melibatkan sebanyak 749

unit usaha perkebunan yang tersebar di 8 provinsi dan nilai kerugian negara mencapai sekitar Rp 146,37 triliun sebagaimana tercantum dalam Tabel 2.

Tabel 2. Jumlah unit dan luasan perkebunan termasuk kebun sawit *illegal* di kawasan hutan

No.	Provinsi	Jumlah unit perkebunan (Unit)	Luasan perkebunan *illegal* (ha)	Taksiran kerugian negara (x Rp milyar)
1.	Kalimantan Tengah	282	3.934.963	83098.15
2.	Kalimantan Timur	86	720.830	15184.51
3.	Kalimantan Barat	169	2.145.846	17732.39
4.	Kalimantan Selatan	32	370.282	7819.57
5.	Sulawesi Tenggara	9	20.930	439.08
6.	Riau	97	454.260	6543.23
7.	Jambi	52	298.088	3610.08
8.	Jawa Barat	23	623.550	11949.61
	Total	749	8.510.001	146376.62

Sumber: Dirjen PHKA (2012)

Tabel 2 menunjukkan bahwa okupasi kebun ilegal termasuk kelapa sawit di kawasan hutan cukup fantastis yang tersebar di 8 provinsi dengan luasan terbesar di Kalimantan Tengah (3,93 juta ha) dan Kalimantan Timur (2,15 juta ha). Okupasi ini dilakukan karena perusahaan kebun kelapa sawit berspekulasi kalaupun mereka didenda karena mengokupasi kawasan hutan seecara *illegal*, paling tinggi hanya membayar PSDH dan DR saja.

Pembayaran denda (DR dan PSDH) yang relatif kecil menjadi motif dari banyak perusahaan perkebunan untuk mengokupasi kawasan hutan dibandingkan dengan apabila mereka mengurus izin kebun secara legal. Mereka diharuskan membayar izin HGU dengan hitungan sekitar Rp 2000-5000 per m^2 lahan atau sekitar Rp 20-50 juta per hektar. Kalau mereka punya kebun kelapa sawit legal, mereka harus mengeluarkan uang sekitar Rp 20-50 milyar

untuk mendapatkan HGU 1.000 hektar dan biaya ini belum termasuk biaya bangunan kantor, persemaian, pembibitan, penanaman, dan biaya operasional lainnya.

Oleh karena itu, solusi terbaik untuk kebun sawit *illegal* tidak hanya diputihkan, tetapi harus ada kompensasi dari perusahaan tersebut dengan memasukkan sewa lahan sekitar 20% setiap tahunnya dari biaya produksi sebagai penyertaan modal pemerintah. Hasil sewa tersebut dapat dijadikan PNBP sektor kehutanan sebagaimana PNBP untuk kegiatan pinjam pakai kawasan hutan untuk usaha tambang.

Melihat perkembangan luas kebun sawit yang demikian cepat dan merambah kawasan hutan, pemerintah berencana membatasi luas kebun bagi usaha yang berkaitan dengan perkebunan. Pembatasan areal kebun maksimal 100.000 ha dimaksudkan untuk menghindari penguasahaan lahan oleh perusahan besar dan juga menghindari konflik yang sering terjadi di daerah. Menurut Dirjen Perkebunan Kementerian Pertanian, pembatasan luasan kebun ini merupakan usulan dari UKP4 (Unit Kerja Presiden Bidang Pengawasan dan Pengendalian Pembangunan) agar perizinan perkebunan maksimal 100.000 ha setiap grup perusahaan (Jamalzen, 2012).

Selain kebijakan pembatasan luasan perkebunan maksimal, pemerintah juga akan menarik kembali kewenangan pemberian izin yang selama ini dikeluarkan oleh pemerintah daerah sesuai dengan Permentan No. 26/2007, dikembalikan ke Pemerintah Pusat. Saat ini revisi Permentan No. 26/2007 masih dalam tahap finalisasi. Hasil konsultasi dan koordinasi antara Dirjen Perkebunan dengan Kementerian Dalam Negeri menyepakati bahwa wewenang pemberian izin yang merupakan titipan dari Permentan No. 26/2007 akan ditarik kembali (Jamalzen, 2012a).

Persoalan pembatasan luasan perkebunan dan penarikan kembali izin usaha perkebunan ke pusat, Ketua Asosiasi Pemerintah Kabupaten Seluruh Indonesia (APKASI) tidak menyetujui revisi Permentan No. 26/2007. Alasan yang diberikan oleh APKASI adalah apabila perusahaan mampu dan mereka yakin

perusahaan perkebunan didominasi oleh perusahaan tertentu, mengingat tidak semua orang mampu melakukan bisnis perkebunan. APKASI lebih menekankan pada pembinaan perusahaan terhadap perkebunan rakyat dengan kewajiban membangun kebun (plasma) rakyat minimal 20% dari total HGU yang diperolehnya. Dirjen Perkebunan menanggapi komplain APKASI sebagai suatu hal yang wajar karena setelah diberikan wewenang, PEMDA juga tidak dapat menyelesaikan konflik yang terjadi di areal perkebunan dan masalah perkebunan menjadi makin kompleks (Jamalzen, 2012a).

Menteri Pertanian menegaskan bahwa pembatasan luasan izin 100.000 hektar akan ditandatangani pada Mei 2013 dan diberlakukan untuk pemohon izin baru usaha kelapa sawit, sedangkan kepada perusahaan pemegang izin yang sudah berproduksi dan memiliki lahan lebih dari 1 juta hektar akan diberlakukan pada saat perpanjangan izin sehingga lahannya akan berkurang drastis dan maksimal 100.000 ha per satu grup perusahaan. Di samping itu dalam revisi Permentan No. 26/2007 diatur komposisi PMDN (penanaman modal dalam negri) dan PMA (penanaman modal asing) harus 51% dan tidak boleh melebihi 51% sehingga tidak ada pengusahaan perusahaan perkebunan oleh pihak asing (Agro Indonesia, 2013).

Persoalan pembatasan luasan perkebunan juga mendapat kritikan dari GAPKI yang menyatakan bahwa jika izin perkebunan itu dibatasi, maka akan menghambat pembangunan perkebunan rakyat karena selama ini kemajuan perkebunan rakyat sangat didorong oleh adanya perkebunan besar (Jamalzen, 2012a).

Pembelajaran dari Kebun Sawit untuk Pembenahan Sektor Kehutanan ke Depan

Melihat kunci keberhasilan perkebunan kelapa sawit ada beberapa hal yang dapat dipetik sebagai pembelajaran untuk membenahi sektor kehutanan, antara lain: (i) kejelasan tenurial,

(ii) kelembagaan pengelola, (iii) skala ekonomi, (iv) kemitraan, (v) peningkatan nilai tambah, (vi) berorientasi pasar, (vii) pembatasan luas areal konsesi, dan (viii) peningkatan sadar politik.

Kejelasan tenurial menjadi langkah awal yang penting dalam upaya merancang program pengelolaan kehutanan terkait dengan apa saja yang menjadi hak yang dimiliki petani, dan bagaimana proses pengalihan hak jika petani peserta program meninggal dunia, serta berapa lama hak kelola yang dimilikinya. Selain hak yang dimiliki petani untuk mengelola hutan, petani juga harus diberikan informasi dan penjelasan terkait kewajiban-kewajibannya sebagai satu paket pemberian, ada hak dan ada pula kewajibannya.

Kelembagaan pengelola merupakan salah satu kunci keberhasilan dalam merancang suatu program kehutanan agar dapat berkelanjutan setelah program/proyek berakhir. Penekanannya adalah jangan pernah merancang program sebelum kelembagaan pengelolaannya siap atau dipersiapkan terlebih dahulu. Kemenhut seharusnya dapat menolak dan membatalkan suatu program yang seringkali instan dan seperti dipaksakan serta hanya bersifat keproyekan semata. Hal-hal seperti ini sudah harus ditinggalkan karena sudah tidak sesuai dengan prinsip manajemen kinerja *"performance based budget"*.

Skala ekonomi harus menjadi aspek utama yang perlu dipertimbangkan dalam setiap merancang program Hutan Desa (HD), Hutan Kemasyarakatan (HKm) dan Hutan Tanaman Rakyat (HTR) sehingga keberlanjutan dari program tersebut dapat terjamin. Tugas Kementerian Kehutanan tentunya melaksanakan monitoring dan evaluasi terhadap pelaksanaan program tersebut dan menyempurnakan program berdasarkan hasil monev dari pelaksanaan program tersebut. Prinsip manajemen PDCA dapat dilaksanakan secara konsisten dengan perencanaan *(Plan)* program yang baik dan dilaksanakan *(Do)* dengan serius serta dikontrol *(Control)* dengan ketat dan standar yang jelas. Hasil pengawasan dapat dijadikan bahan untuk melakukan tindakan *(Action)* lanjutan untuk penyempurnaan program tersebut.

Kemitraan yang diterapkan dalam usaha perkebunan seharusnya dapat juga diberlakukan terhadap pemegang izin pemanfaatan hasil hutan kayu (IUPHHK) hutan alam, hutan tanaman dan restorasi ekosistem dengan mengalokasikan arealnya sebesar 20% untuk kemitraan atau pola inti dan plasma terutama untuk pemegang IUPHHK yang bersinggungan langsung dengan kehidupan masyarakat setempat sebagai bagian dari kelola sosial perusahaan.

Peningkatan nilai tambah dari suatu program atau produk kehutanan harus menjadi prioritas sehingga kontribusi PNBP sektor kehutanan terus meningkat. Peningkatan nilai tambah tidak harus dilakukan dengan teknologi yang canggih, tetapi dengan teknologi tepatguna yang mudah diterapkan dan murah biaya pemeliharaannya. Dalam hal ini kerjasama, konsultasi dan komunikasi antara eselon I di lingkup Kemenhut dengan Balitbang Kehutanan perlu diintensifkan.

Orientasi pasar harus menjadi pertimbangan utama dalam rangka merancang program pemberdayaan masyarakat sekitar hutan dengan melakukan rentetan ke belakang *(backward linking)* dari pasar hingga ke produk pengolahan, dan budidaya tanamannya. Hal ini untuk menghindari risiko kegagalan program kehutanan yang seringkali mengabaikan aspek pasar terhadap produk-produk kehutanan yang dihasilkan oleh masyarakat.

Pembatasan areal konsesi IUPHHK sebenarnya sudah diberlakukan saat awal bergulirnya reformasi pengelolaan hutan, namun dalam pelaksanaannya masih menjadi kendala terkait dengan ketegasan Kemenhut untuk menerapkannya secara konsisten dan konsekuen. Hal ini penting untuk mencegah penguasaan lahan yang berlebihan *(land grabing)* dari perusahaan korporasi karena biaya sewa lahan yang murah.

Kelemahan utama sektor kehutanan adalah kurangnya sentuhan politik sehingga program yang diluncurkan kadangkala menjadi sasaran tembak ataupun sasaran empuk bagi Menteri Kehutanan, yang sejak era reformasi berasal dari partai politik.

Para birokrat kehutanan masih mempertahankan pola pikir teknis kehutanan *(forest first)* yang sudah harus ditinggalkan karena persoalan teknis kehutanan sudah bukan masalah lagi. Persoalan non-teknis seperti sosial, budaya, politik dan ekonomi *(forest second)* ternyata telah mendominasi persoalan kehutanan menjadi semakin kompleks dan sulit ditemukan solusi jitunya.

Kesimpulan

Tanaman kelapa sawit aslinya tumbuh di Afrika dan ditanam di Pulau Jawa tahun 1848 di mana sumber benihnya digunakan untuk semua tanaman di Asia Tenggara pada abad selanjutnya. Kebun kelapa sawit pertama dibangun di Semenanjung Malaysia tahun 1917 dengan polinator alaminya dari kelapa sawit Afrika (*Elaeidobius kamerunicus*).

Indonesia dan Malaysia mulai mendominasi perdagangan dunia minyak kelapa sawit tahun 1966 yang melampaui Nigeria dan Repuplik Demokratik Kongo dan tahun 2012 menjadi pemasok CPO terbesar didunia.

Kunci keberhasilan bisnis perkebunan kelapa sawit tidak terlepas dari peran dan kontribusi aspek-aspek: (i) perancangan skala ekonomis, (ii) pembangunan industri pengolah minyak sawit, (iii) penerapan pola kemitraan, (iv) penetapan harga TBS‘secara tripartit, (v) peduli terhadap isu-isu lingkungan, dan (vi) penggalangan lobi-lobi politik di tingkat nasional.

Keberadaan kebun sawit *illegal* di kawasan hutan harus dicarikan solusi terbaiknya dengan menetapkan sewa lahan hutan sekitar 20% dari nilai keuntungan setiap tahunnya hingga masa rotasi tanaman kelapa sawit berakhir.

Pembelajaran dari sukses kebun kelapa sawit untuk membenahi sektor kehutanan, antara lain: (i) kejelasan tenurial, (ii) kelembagaan pengelola, (iii) skala ekonomi, (iv) kemitraan, (v) peningkatan nilai tambah, (vi) berorientasi pasar, (vii) pembatasan luas areal konsesi, dan (viii) peningkatan sadar politik.

Saran

Kementerian Kehutanan dalam meluncurkan program pengelolaan hutan bersama masyarakat perlu merancang secara cermat dengan pendekatan yang utuh dan menyeluruh serta tidak saja memperhatikan teknis kehutanan semata, tetapi juga faktor-faktor pengarah lainnya seperti sosial, budaya, politik dan ekonomi.

Kementerian Kehutanan harus kembali ke "khittah"-nya mewujudkan pengelolaan hutan lestari (PHL) dan bukan meluncurkan program "penanaman pohon satu milyar" yang dipadang banyak kalangan telah mereduksi arti dan makna PHL itu sendiri dengan sekadar menjadi kegiatan tanam-menanam saja.

KARAKTERISTIK KONFLIK LAHAN DI KPHP MODEL BANJAR

Marinus Kristiadi Harun

Pendahuluan

Cita-cita mewujudkan Pengelolaan Hutan Lestari (PHL) pada sebagian besar kawasan hutan khususnya di luar Pulau Jawa sampai saat ini masih belum tercapai. Faktor-faktor yang menyebabkan belum tercapainya cita-cita mewujudkan PHL antara lain adalah: (a) lemahnya peranan dan fungsi lembaga pengelola di tingkat tapak, (b) belum adanya kepastian batas lokasi yang diketahui dan diakui dengan baik oleh masyarakat sehingga status kawasan kurang jelas, (c) ketiadaan manajemen di tingkat tapak, (d) ketidak-jelasan perbedaan tupoksi antara institusi pelestari dengan institusi pemanfaat dan (e) orientasi pengelola hanya pada areal yang menghasilkan kayu. Kelima faktor tersebut menyebabkan kegiatan kehutanan, seperti pengamanan areal hutan dan praktik-praktik silvikultur lainnya, serta rehabilitasi hutan dan lahan tidak berhasil.

Sistem yang diharapkan mampu menjawab permasalahan di atas adalah Kesatuan Pengelolaan Hutan (KPH). Pengertian KPH secara umum adalah merupakan areal/wilayah yang didominasi oleh hutan dan mempunyai batas yang jelas, yang dikelola untuk memenuhi serangkaian tujuan yang ditetapkan secara eksplisit sesuai dengan rencana pengelolaan jangka panjang. Keseluruhan wilayah KPH akan mempunyai batas yang jelas, baik di lapangan

maupun di peta. Suatu KPH mempunyai tujuan yang luas bagi keseluruhan unit KPH dan dalam sub-sub unit KPH dimungkinkan untuk dikelola dalam *regime* manajemen yang berbeda dan terpisah.

Keberadaan KPH diharapkan mampu untuk melaksanakan pengelolaan hutan yang berbasis sumber daya hutan, termasuk mengembangkan kepentingan para pihak, mengembangkan investasi, penyediaan informasi lebih lengkap tentang sumber daya alam dan permasalahannya sebagai landasan penetapan manajemen pengelolaan, serta terlaksananya implementasi peraturan perundangan yang disesuaikan dengan kondisi setempat. Makalah ini bertujuan untuk menganalisis karakteristik konflik lahan di KPHP Model Banjar, Provinsi Kalimantan Selatan.

Analisis *Stakeholders*

Stakeholders sebagaimana tertera pada Tabel 1. merupakan pihak-pihak yang berkepentingan terhadap lahan KPHP Model Banjar, yang memengaruhi ataupun dipengaruhi oleh tujuan pengelolaan KPHP Model Banjar, baik individu, kelompok ataupun organisasi.

Tabel 1 Identifikasi *Stakeholders*

No	*Stakeholders*	Status	*Job description*
1	UPT KPHP Model Banjar	Institusi	Penyusunan rancangan KPH Model, pengorganisasian pembangunan KPH Mode, pelaksanaan pembangunan KPH Model dan pengawasan KPH Model.
2	Peladang	Individu/ kelompok	Bekerja secara individu atau kelompok dalam budidaya padi, temu-temuan dan kebun karet untuk keperluan subsisten dan dijual sebagai pendapatan.
3	Pemegang izin IUPHHK	Perusahaan	Mengelola lahan hutan sesuai dengan ijin dan peruntukannya guna menghasilkan kayu dan hasil hutan lainnya secara lestari.
4	Kepala Desa (Pambakal)	Institusi	Menyelenggarakan urusan pemerintahan, pembanguan, kemasyarakatan dan tugas lainnya sesuai UU dengan prinsip efisiensi dan peningkatan akuntabilitas publik.
5	Camat	Institusi	Menangani sebagian urusan otonomi dan menyelenggarakan tugas umum pemerintahan lainnya yang sesuai UU.
6	Kementerian Transmigrasi	Institusi	Menyelenggarakan urusan pemerintahan, pembanguan, kemasyarakatan dan tugas lainnya sesuai UU dengan prinsip efisiensi dan peningkatan akuntabilitas publik di sektor transmigrasi.
7	BAPPEDA	Institusi	Melakukan koordinasi perencanaan program Rencana Kerja Pemerintah Daerah kegiatan pembangunan di antara Dinas - Kantor Daerah dan satuan unit Organisasi Lembaga Teknis Daerah lainnya dalam penyusunan Rencana Pembangunan Daerah.
8	Penyuluh Kehutanan	Institusi	Melakukan kegiatan penyuluhan, pendampingan dan advis teknologi serta menginformasikan hasil-hasil penelitian kehutanan kepada masyarakat pengguna.
9	Dinas Pertambangan	Institusi	Pembinaan dan pelaksanaan kegiatan di bidang pertambangan dan energi, pelaksanaan dan pengawasan dan pengendalian teknis operasional di bidang pertambangan dan energi, pelaksanaan pengawasan terhadap mutu bahan tambang di wilayah kabupaten, pelaksanaan penelitian dan pengembangan sumber daya mineral dan energi.
10	Polisi Kehutanan (Polhut)	Institusi	Melakukan pengamanan kawasan hutan dari kegiatan yang melanggar ketentuan hukum dan bahaya kebakaran hutan. Berkoordinasi dengan kepolisian terkait dengan tindak ilegal di kawasan hutan.
11	Polsek	Institusi	Menjaga ketertiban dan keamanan lingkungan
12	BPKH (UPT Kemenhut)	Institusi	Melakukan koordinasi pembangunan KPH dengan Dinas Kehutanan Provinsi dan kabupaten/kota sebagai UPT Kementerian Kehutanan di daerah.

No	*Stakeholders*	Status	*Job description*
13	Forum Kehutanan Antar Desa (FKAD)	Institusi	Membangun kesepahaman dan kesepakatan masyarakat antar desa guna mensinergikan langkah untuk memecahkan masalah terkait dengan kehutanan.
14	Perguruan Tinggi (Unlam)	Institusi	Melaksanakan tri dharma perguruan tinggi dalam hal ini mendukung hutan lestari dan masyarakat sejahtera
15	LSM	Institusi	Lembaga sosial yang bergerak dalam pendampingan masyarakat dalam rangka pemberdayaan.

Eden dan Ackermann *dalam* Bryson (2004) menyebutkan bahwa *stakeholders* merupakan orang atau kelompok yang mempunyai kekuatan (*power*) untuk memengaruhi secara langsung masa depan suatu organisasi. Hasil identifikasi *stakeholders* menggunakan wawancara mendalam dengan teknik *snowball* dan hasil FGD ditentukan *stakeholders* yang terlibat dalam konflik lahan di KPHP Model Banjar pada lokasi penelitian sebanyak 15 *stakeholders* dengan deskripsi seperti disajikan dalam Tabel 1. Keterlibatan *stakeholders* tersebut dikarenakan dapat memengaruhi dan/atau dipengaruhi suatu kebijakan dan tindakan dalam pengelolaan KPHP Model Banjar yang disajikan pada Tabel 2.

Tabel 2 *Stakeholders* dalam pengelolaan KPHP Model Banjar

No	*Stakeholders*	Keterangan
1.	UPT KPHP Model Banjar	Memengaruhi
2.	Peladang	Dipengaruhi
3.	Pemegang Ijin IUPHHK	Dipengaruhi
4.	Kepala Desa (Pambakal)	Memengaruhi
5.	Camat	Memengaruhi
6.	Kementerian Transmigrasi (Kementras)	Memengaruhi
7.	BAPPEDA	Memengaruhi
8.	Penyuluh Kehutanan	Memengaruhi
9.	Dinas Pertambangan	Memengaruhi
10.	Polisi Kehutanan (Polhut)	Memengaruhi
11.	Polsek	Memengaruhi
12.	BPKH Wilayah IX & UPT Kemenhut lainnya	Memengaruhi
13.	Forum Kehutanan Antar Desa	dipengaruhi/memengaruhi
14.	Perguruan Tinggi (PT)	Memengaruhi
15.	LSM	dipengaruhi/memengaruhi

Masyarakat peladang dan pekebun kebanyakan merupakan masyarakat asli desa dalam kawasan hutan dan sebagian merupakan pendatang. Mereka sangat dipengaruhi oleh kebijakan dan tindakan dalam pengelolaan KPHP Model Banjar. Masyarakat sangat bergantung dan dipengaruhi oleh keberadaan ladang dan kebun (karet, kayu manis, dukuh/kebun buah) secara ekonomi yaitu merupakan tempat mendapatkan uang yang digunakan untuk mencukupi kebutuhan sehari-hari. Ketergantungan masyarakat yang tinggi kepada hasil dari ladang dan kebun ini akibat kemiskinan karena minimnya alternatif usaha lain dan akses jalan yang masih buruk (belum aspal). Masyarakat desa merupakan *stakeholders* inti dalam pengelolaan lahan KPHP Model Banjar.

IUPHHK merupakan perusahaan yang diberi wewenang untuk mengelola kawasan KPHP Model Banjar oleh Kementerian Kehutanan sesuai dengan luas konsensi dan peruntukannya. Sebagai pelaksana usaha terhadap pengelolaan kawasan IUPHHK berpengaruh secara administrasi dan hal-hal teknis yang berkaitan dengan pengelolaan kawasan tersebut.

BAPPEDA, Dinas Pertambangan, UPT KPHP Model Banjar dan Bakorluh (Penyuluh Kehutanan) memiliki misi mengelola kawasan hutan negara agar dapat meningkatkan PAD, meningkatkan kesejahteraan masyarakat, dan menjaga kelestarian lingkungan. Hal di atas menyebabkan *stakeholders* pemerintah daerah Kabupaten Banjar sangat memengaruhi kebijakan yang diambil serta tindakan yang akan dilakukan dalam pengelolaan kawasan KPHP Model Banjar. Oleh karena itu, perlu dilakukan koordinasi antara keempat intansi kabupaten tersebut dengan IUPHHK dan masyarakat serta aparat pemerintahan desa, selaku pengelola *de facto* lahan.

Lembaga swadaya masyarakat (LSM) dan FKAD melaksanakan kegiatannya di bidang pemberdayaan masyarakat melalui penyuluhan, pendidikan dan pelatihan. LSM secara khusus berupaya melakukan penguatan hak-hak masyarakat atas sumber daya alam dan advokasi kebijakan pada pengelolaan hutan bersama masya-

rakat. Pelibatan LSM dalam pengelolaan kawasan KPHP Model Banjar bertujuan untuk mengupayakan dan mengurangi ketergantungan masyarakat terhadap para pemodal sekaligus mencarikan alternatif solusi ke arah penguatan kapasitas masyarakat serta penyampaian informasi perlindungan dan peningkatan kesadaran hukum. Oleh karena itu LSM dan FKAD merupakan *stakeholders* yang dapat memengaruhi maupun dipengaruhi oleh kebijakan pengelolaan KPHP Model Banjar.

Identifikasi Permasalahan Pengelolaan KPHP Model Banjar

Permasalahan yang terdapat pada pengelolaan KPHP Model Banjar sebagai berikut: (1) belum semua kawasan hutan, baik batas luar maupun batas fungsi dilakukan tata batas (tata hutan belum selesai), (2) belum semua kawasan hutan dikelola dalam unit-unit pengelolaan, (3) tingginya gangguan keamanan hutan, baik terhadap kawasan (*forest tenure*) maupun hasil-hasilnya, termasuk ancaman kebakaran hutan dan lahan, (4) sebagian masyarakat belum memahami pentingya upaya-upaya konservasi sumber daya alam, khususnya dalam konteks pelestarian jenis-jenis flora dan fauna serta lingkungan abiotiknya, (5) lahan kritis termasuk kategori sangat kritis masih luas yang berdampak pada menurunnya daya dukung DAS, terutama dalam kaitannya dengan sistem tata air dalam hubungannya dengan masalah bencana banjir, kekeringan dan tanah longsor, (6) belum optimalnya pemanfaatan jasa lingkungan dan pariwisata alam guna memenuhi kebutuhan masyarakat terhadap konsumsi jasa hutan, (7) kesenjangan antara pasokan dan permintaan bahan baku industri kehutanan, khususnya kayu, yang secara optimal disediakan dari hutan tanaman industri dan hutan rakyat, di samping masih rendahnya efisiensi produksi industri hasil hutan, (8) Hasil Hutan Bukan Kayu (HHBK) serta produk dari hutan rakyat dan hutan kemasyarakatan secara struktur belum secara nyata mendorong pengembangan/pemberdayaan perekonomian masyarakat, (9) minat investasi di bidang kehutanan yang kurang kondusif karena sering terhambat oleh permasalahan

tenurial, tumpang-tindih peraturan (pusat dengan daerah), dan kurangya insentif permodalan, perpajakan dan retribusi, (10) kurangnya data dan informasi kehutanan yang terintegrasi ke dalam sistem informasi manajemen, (11) pengembangan IPTEK kehutanan belum secara optimal menunjang kebutuhan informasi dalam menetapkan kebijakan dan operasionalisasi teknis pengelolaan hutan di lapangan, (12) kapasitas kelembagaan kehutanan yang masih terbatas, termasuk kapasitas (kualitas dan kuantitas) sumber daya manusia)SDM), baik pada tatanan pemerintah kabupaten/kota, serta masyarakat khususnya yang berada di dalam dan di sekitar kawasan hutan, (13) kurangnya sinergitas instansi pemerintah terkait (BPN, BAPPEDA, Dinas Pertambangan, Kecamatan, Desa dan UPT-Pusat, serta Dinas Kehutanan Provinsi/ Kabupaten/Kota) dalam upaya pelestarian hutan.

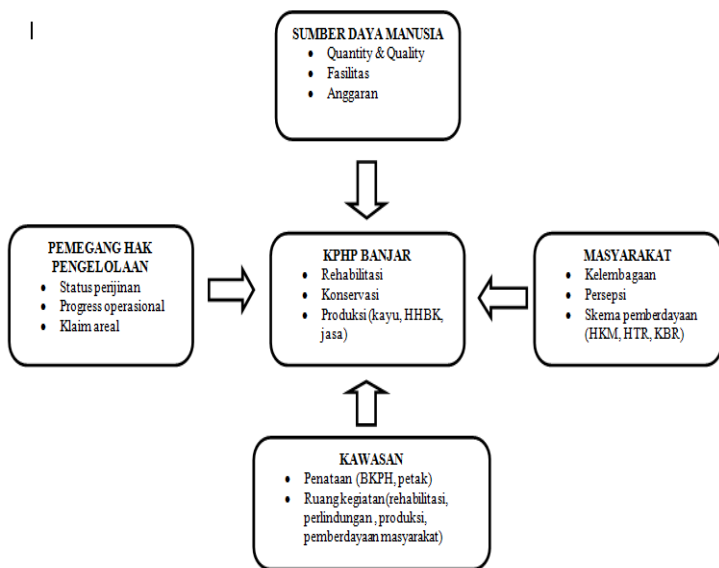
Ke-13 permasalahan tersebut jika diringkas menjadi dua kategori, seperti uraian berikut. *Pertama*, permasalahan internal: kawasan hutan belum mantap, kualitas SDM kehutanan belum memadai, terbatasnya dana pengelolaan hutan, sarana dan prasarana kegiatan belum memadai, sistem data dan informasi masih terbatas, belum lengkapnya peraturan dan pedoman teknis sebagai landasan kerja. *Kedua*, permasalahn eksternal: kurangnya sinergitas dengan instansi terkait akibat benturan kepentingan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah serta antarsektor (non kehutanan: pertambangan, perkebunan, transmigrasi, pemerintahan kecamatan/desa, dan lain-lain), masyarakat dan Pemda belum sepakat dalam memandang pentingnya hutan sebagai wilayah penyangga kehidupan, adanya perambahan kawasan hutan (*forest tenure*) dan penebangan secara liar (*illegal logging*), sistem kontrol yang masih lemah, dan rendahnya pemberdayaan masyarakat dan efektivitas investasi (IUPHHK) dalam pengelolaan hutan. Permasalahan tersebut digambarkan dengan teori gunung es seperti pada Gambar 1.

Gambar 1 Teori gunung es permasalahan KPHP Model Banjar

Pembentukan KPHP Model Banjar adalah sebuah perencanaan skala besar dan menyangkut berbagai macam aspek, seperti aspek pemanfaatan kawasan, aspek sosial dan aspek ekologi. Pemetaan permasalahan dalam implementasi pembangunan KPHP Model Banjar secara rinci seperti pada Tabel 3.

Tabel 3 Isu dan permasalahan KPHP Model Banjar

Isu	Permasalahan	Kendala
Kawasan	• Unit managemen HTI dalam kawasan tidak aktif. • Sasaran program rehabilitasi lahan ditujukan hanya pada areal yang tidak dibebani hak pengelolaan. • Tumpang tindih hak antar unit managemen IUPHHTI	• Tumpang tindih hak pengelolaan akan menghambat target pelaksanan pekerjaan masing-masing pemegang hak, serta areal yang disengketakan menjadi tidak terurus.
Sosial	• Klaim masyarakat atas lahan pengelolaan • Masyarakat dalam kawasan belum sepenuhnya memahami posisi keruangan tempat tinggal mereka	• Belum ada mekanisme penyelesaian win win solution atas klaim lahan oleh masyarakat.
Ekologi	• Rehabilitasi lahan eks tambang ilegal • Rehabilitasi lahan • Areal dengan tutupan lahan bervegetasi relatif kecil	• Alokasi anggaran untuk rehabilitasi lahan masih bersifat proyek pemerintah yang tidak sebanding dengan luas lahan yang akan direhabilitasi.
Ekonomi	• Belum maksimalnya pendapatan daerah dari sektor kehutanan yang dihasilkan dari kawasan KPHP. • Besarnya potensi mineral tambang di areal kawasan KPHP	• Sebagian besar kawasan dengan status HP dan HPT hanya berupa alang-alang dan semak belukar. • Sangat menarik investasi di bidang pertambangan dengan mekanisme pinjam pakai lahan hutan.
Kebijakan	• Pembentukan unit KPHP memberikan resiko beban anggaran bagi pemerintah daerah	• Operasional management unit KPHP menjadi kurang progresif.

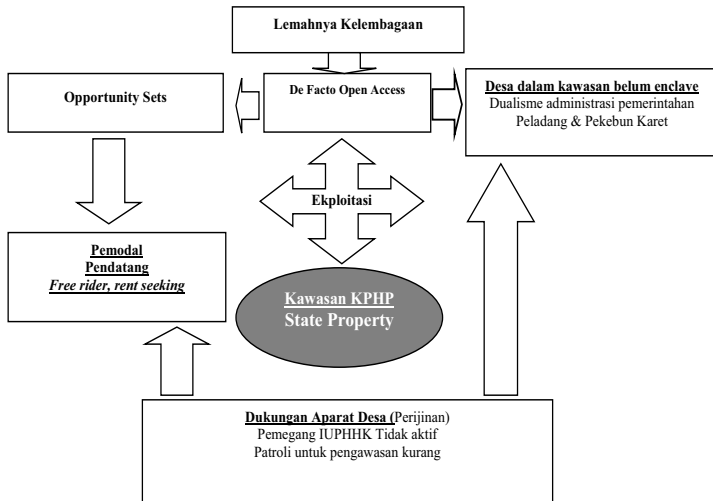
Berdasarkan hasil identifikasi permasalahan di KPHP Model Banjar, maka pada Gambar 2 disajikan penjelasan tentang fungsi yang harus dijalankan oleh manajemen KPHP Model Banjar dengan berbagai permasalahan yang harus diselesaikan.

Gambar 2. Fungsi yang harus dijalankan oleh manajemen KPHP Model Banjar dengan berbagai permasalahan yang harus diselesaikan

Arena Aksi Pengelolaan Lahan di KPHP Model Banjar

Lahan pada kawasan KPHP Model Banjar secara *de jure* merupakan kawasan milik negara (*state property*) sesuai dengan peraturan perundangan yang telah diuraikan di atas. Adanya pemukiman warga yang berupa desa di dalam kawasan hutan negara namun belum dilakukan *enclave*, kegiatan pembukaan hutan untuk penanaman padi (ladang) dengan bentuk akhir kebun karet yang dilakukan oleh masyarakat pada lahan tersebut menyebabkan status *state property* yang *close access* secara *de jure* berubah

menjadi *open acces* secara *de facto*. Kondisi ini menimbulkan *opportunity sets* ikut mengambil sumber daya lahan tersebut.

Munculnya masalah disebabkan oleh keberadaan desa di dalam hutan yang secara hukum belum dikeluarkan dari dalam kawasan (belum dienclave). Keberadaan desa beserta warga desa dan aparat pemerintahan desa tersebut tentu saja berkepentingan terhadap keberadaan lahan yang secara *de jure* masih merupakan kawasan hutan negara yang seharusnya segala sesuatu terkait dengan lahan tersebut harus diketahui dan seizin Dinas Kehutanan Kabupaten Banjar (dalam hal ini UPT KPHP Model Banjar). Namun secara *de facto* warga desa marak melakukan kegiatan perladangan dan pembuatan kebun karet tanpa izin dari pengelola KPHP Model Banjar. Kondisi tersebut disebabkan karena lemahnya pengawasan oleh lembaga-lembaga yang berkompeten.

Permasalahan semakin sulit untuk di atasi karena adanya perbedaan kepentingan antara aparat pemerintah desa dengan pengelola KPHP Model Banjar. Aparat pemerintah desa dengan dalih kesejahteraan warganya seringkali turut andil dalam perambahan kawasan hutan. Dualisme perizinan dan kegiatan administrasi lahan lainnya antara kepala desa (Pambakal) dengan Dinas Kehutanan menjadi akar masalah konflik lahan di KPHP Model Banjar. Seharusnya karena termasuk kawasan hutan negara maka apapun kegiatan di lahan tersebut harus diketahui dan seizin dari Dinas Kehutanan Kabupaten Banjar (KPHP Model Banjar) bukan Kepala Desa (Pambakal). Situasi arena aksi yang terjadi pada kawasan hutan KPHP Model Banjar tersebut dapat dilihat pada Gambar 3.

Gambar 3 Arena aksi pengelolaan lahan KPHP Model Banjar

Keberadaan kawasan KPHP Model Banjar yang tidak dikelola dan dibiarkan begitu saja (lahan terlantar) mendorong masyarakat untuk mengelolanya dengan cara dan teknologi yang mereka kuasai. Lemahnya kelembagaan pemerintah menyebabkan kawasan KPHP Model Banjar secara *de facto* menjadi *open access*. Keadaan ini menimbulkan *opportunity sets* bagi orang-orang, baik yang terdesak oleh keadaan ekonomi atau orang-orang yang secara ekonomi kuat tetapi ingin mendapatkan manfaat dari lahan tersebut.

Kondisi ril adalah lahan KPHP Model Banjar yang digunakan sebagai lahan perladangan dan kebun karet yang dikelola oleh masyarakat tanpa hak kelola secara sah. Hal ini juga diperparah dengan tidak aktifnya para pemegang izin IUPHHK dan peran aparat desa yang memberikan "dukungan". Arena aksi dalam pengelolaan lahan KPHP Model Banjar secara umum dapat digambarkan sebagai berikut: (a) keberadaan desa di dalam kawasan hutan KPHP Model Banjar yang belum di-*enclave*, (b) pada kawasan telah diberikan hak kelola berupa izin IUPHHK namun tidak aktif sehingga masyarakat melakukan penyerobotan lahan untuk kegiatan per-

ladangan dan kebun karet, penebangan kayu, lokasi penambangan emas dan pemungutan hasil hutan bukan kayu lainnya.

Isu Pokok dalam Konflik Lahan di KPHP Model Banjar

1) Dualisme administrasi (satu tapak dua kewenangan)

Keberadaan desa di dalam kawasan KPHP Model Banjar yang belum di-*enclave* menyebabkan dalam satu tapak yang sama terdapat dua kewenangan, yakni pemerintahan desa (Kepala Desa/ Pambakal) dan Dinas Kehutanan Kabupaten Banjar (KPHP Model Banjar). Lahan di kawasan KPHP Model Banjar di Desa Angkipih oleh masyarakat desa dan aparat desa telah dikavling untuk dibagikan kepada sekitar 200 kepala keluarga. Pengavlingan tanah ini tidak diketahui dan seizin Dinas Kehutanan Kabupaten Banjar.

2) IUPHHK tidak aktif

Kondisi lahan yang dikelola oleh IUPHHK dalam kawasan KPHP Model Banjar belum tergarap karena masih belum aktif. Hal ini menyebabkan lahan menjadi terlantar dan secara *de facto open acces*. Kondisi ini menimbulkan *opportunity sets* bagi orang-orang baik yang terdesak oleh keadaan ekonomi atau orang-orang yang secara ekonomi kuat tetapi ingin mendapatkan manfaat dari lahan tersebut. IUPHHK tidak aktif disebabkan oleh kegagalan pihak perusahaan untuk menyelesaikan masalah sosial (tuntutan warga desa).

3) Pemberdayaan ekonomi masyarakat terabaikan

Lahan untuk perladangan berpindah yang makin sempit dan kondisi ekonomi yang lemah menyebabkan warga desa mempunyai ketergantungan yang tinggi terhadap lahan kawasan KPHP Model Banjar. Kondisi tersebut diperparah dengan minimnya sarana dan prasarana umum, seperti kondisi jalan yang masih berupa jalan tanah dengan kondisi yang sangat buruk saat musim hujan. Kondisi jalan yang belum diaspal menyebabkan akses keluar-masuk desa menjadi terhambat. Hal ini berdampak pada tidak lancarnya arus barang dan jasa yang keluar-masuk desa tersebut, sehingga ber-

dampak pada harga barang kebutuhan pokok dan barang kebutuhan sekunder lainnya menjadi mahal. Minimnya lapangan pekerjaan yang sesuai dengan tingkat pendidikan dan keterampilan warga desa menyebabkan ketergantungan terhadap lahan dan hutan pada KPHP Model Banjar menjadi tinggi.

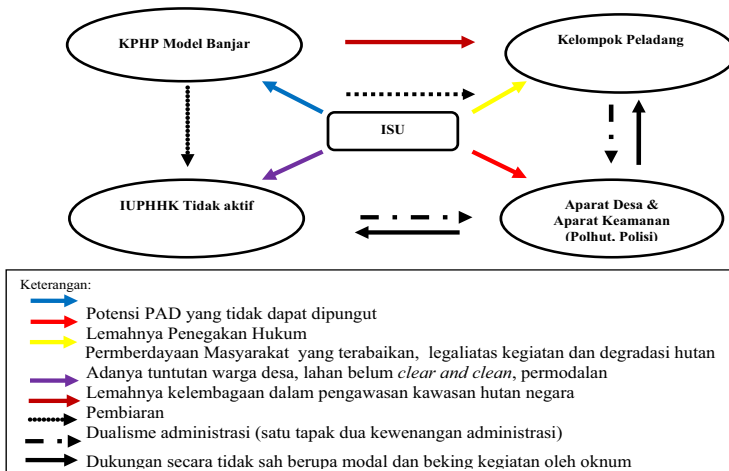
4) Potensi Pendapatan Asli Daerah (PAD)

Pada bab sebelumnya telah dijelaskan bahwa kawasan hutan KPHP Model Banjar mempunyai potensi ekonomi yang besar. Dengan asumsi nilai investasi sebesar Rp 8.530.546.631,00 yang berasal dari realisasi belanja langsung dan tidak langsung APBD/APBN Dinas Kehutanan Kabupaten Banjar tahun 2010, kawasan KPHP Banjar secara keseluruhan memiliki estimasi nilai ekonomi total saat ini sebesar Rp 101.555.149.142 per tahun yang berasal dari HHBK sebesar Rp 32.693.600.000 per tahun, penyedia air untuk kebutuhan air minum Rp 16.360.214.112 per tahun, jasa konservasi tanah dan air sebesar Rp 602.318.430 per tahun, jasa penyerapan karbon Rp 51.178.951.710 per tahun, jasa perlindungan banjir Rp 534.387.780 dan jasa perlindungan keanekaragaman hayati sebesar Rp 185.677.110 per tahun (Dinas Kehutanan Kabupaten Banjar, 2010).

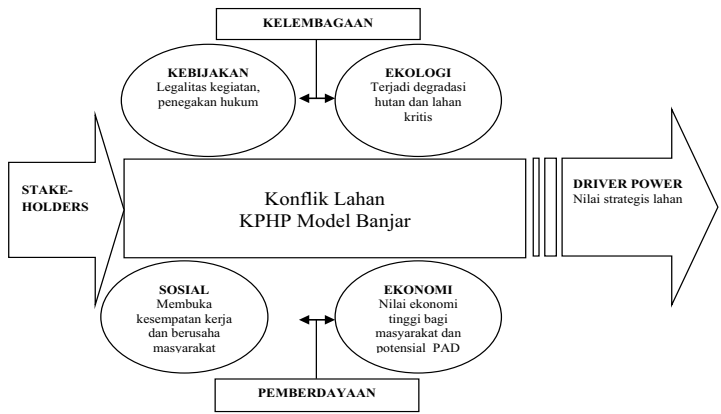
5) Penegakan Hukum Masih Lemah

Aksesibilitas ke dalam kawasan KPHP Model Banjar sangat terbuka dari semua arah, jaringan akses yang cukup masif serta adanya pemukiman di dalam kawasan KPHP Model Banjar menyebabkan kawasan ini menjadi sangat rentan terhadap berbagai aktivitas ilegal manusia berupa perambahan yang sifatnya pembukaan areal guna kepentingan budidaya, perburuan satwa, penambangan liar dan penebangan kayu baik, untuk tujuan komersil ataupun non komersil. Kondisi tersebut tidak diimbangi dengan personel Polisi Kehutanan (Polhut) dan dana pengamanan yang memadai sehingga aktivitas ilegal tersebut menjadi terkesan dibiarkan (pembiaran).

Pemetaan Masalah Konflik Lahan di KPHP Model Banjar

Masyarakat desa yang tergabung dalam kelompok peladang merespons kondisi lingkungan alam, kondisi budaya dan kondisi sosial ekonomi yang dihadapi. Respon ini berbentuk reaksi yang tidak hanya statis mengikuti tradisi melainkan meningkat dan semakin berkembang dalam pemikiran dan tindakannya. Bentuk respon tersebut adalah bergotong royong sesuai tradisi dan budaya lokal untuk menyiasati pembukaan lahan untuk ladang (menanam padi) dan pembangunan kebun karet yang membutuhkan biaya cukup besar. Upah kerja diganti dengan kerja gotong royong yang tidak diupah sama sekali (bahandipan). Kondisi ekonomi yang rendah dan sulitnya lapangan kerja yang sesuai dengan keahlian masyarakat desa menyebabkan mereka suka atau tidak suka bekerja sebagai peladang secara tradisional. Peran sebagai peladang ini menyebabkan mereka menjadi pihak yang paling disalahkan jika ada dampak negatif dari perambahan kawasan hutan. Permasalahan yang terjadi pada konflik lahan di KPHP Model Banjar dapat dilihat pada Gambar 4.

Gambar 4 Peta permasalahan konflik lahan di KPHP Model Banjar

Penetapan Masalah Konflik Lahan di KPHP Model Banjar

Penetapan masalah pada konflik lahan di KPHP Model Banjar ditujukan untuk lebih memudahkan dalam mencari solusi dan strategi yang tepat dalam resolusi konfliknya. Penetapan ini diperlukan agar masalah yang terjadi terkait konflik lahan di KPHP Model Banjar dapat diidentifikasi dan dipahami secara lebih komprehensif. Untuk lebih jelasnya dapat dilihat pada Gambar 5.

Gambar 5 Penetapan masalah konflik lahan di KPHP Model Banjar

Berdasarkan uraian di atas maka masalah yang timbul dalam konflik lahan di KPHP Model Banjar merupakan masalah atau konflik struktural, yakni aktor yang terlibat tidak berada pada tataran yang sama. Konflik struktural *(structural conflict)* adalah keadaan di mana secara struktural atau keadaan di luar kemampuan kontrol pihak-pihak yang berurusan mempunyai perbedaan status kekuatan, otoritas, kelas atau kondisi fisik yang tidak berimbang (Moore, 19986 *dalam* Sahwan, 2002).

Pada sisi masyarakat, mereka memperjuangkan haknya atas sumber daya lahan yang berada di daerahnya sementara dari sisi Pemerintah (Dinas Kehutanan) menganggap bahwa sumber daya

lahan tersebut merupakan kawasan hutan yang secara *de jure* merupakan *state property* yang *close acces*.

Penutup

Pembangunan KPHP Model Banjar mempunyai peluang untuk resolusi konflik dengan pertimbangan KPH dibangun dan dibentuk "lokal spesifik", sehingga diharapkan dapat lebih mengakomodasi kepentingan masyarakat sekitar. Selain itu, KPH dapat menjalin komunikasi rutin dengan masyarakat setempat, sehingga diharapkan dapat segera mengetahui dan merespon inspirasi dari masyarakat sekitar dan para pihak terkait. KPH diharapkan mampu menciptakan alternatif peluang pemberdayaan ekonomi lokal. Titik berat pengelolaan KPHP Model Banjar adalah profesionalisme di bidang kehutanan. Keberadaan Forum Kehutanan Antar Desa (FKAD) di wilayah KPHP Model Banjar perlu terus diberdayakan agar dapat semakin berperan dalam penyelesaian konflik lahan pada khususnya dan konflik kehutanan pada umumnya.

TANTANGAN PEMBANGUNAN KESATUAN PENGELOLAAN HUTAN (KPH) DALAM MENYIKAPI KONFLIK TENURIAL

Ismatul Hakim, Elvida Yosefi S. Sylviani, dan Hariyatno Dwiprabowo

Pendahuluan

Lemahnya pengelolaan kawasan hutan negara di lapangan (*de facto open access*) menjadi penyebab berbagai kelemahan dan kegagalan pelaksanaan program pembangunan kehutanan. Hal ini dapat dilihat dari maraknya *illegal logging*, okupasi lahan kawasan hutan oleh masyarakat. Fenomena ini berdampak pada laju *deforestasi* yang cukup tinggi. Laju *deforestasi* Indonesia tahun 2000-2003 sebesar 1,08 juta ha/tahun, tahun 2003-2006 *deforestasi* di dalam kawasan hutan mencapai 1,17 juta ha/tahun. Berdasarkan data sebelumnya, laju deforestasi hutan Indonesia diperkirakan sekitar 1,125 juta/ha/tahun (Planologi, 2010). Untuk mengatasi hal tersebut kejelasan institusi yang mengelola kawasan hutan hingga tingkat tapak perlu mendapat perhatian yang tinggi.

Pembangunan Kesatuan Pengelolaan Hutan (KPH) telah menjadi komitmen pemerintah yang dimandatkan melalui Undang Undang Nomor 41 tahun 1999 tentang Kehutanan, Peraturan Pemerintah Nomor 44 tahun 2004 tentang Perencanaan Kehutanan dan Peraturan Pemerintah Nomor 6 tahun 2007 Jo Nomor 3/2008 tentang Tata Hutan dan Penyusunan Rencana

Pengelolaan Hutan serta Pemanfaatan Hutan, yang bertujuan untuk mewujudkan pengelolaan hutan yang efisien dan lestari. Seluruh kawasan hutan telah ditetapkan dalam KPH yang merupakan wilayah pengelolaan hutan terkecil sesuai fungsi pokok dan peruntukannya yang dapat dikelola secara efisien dan lestari.

Namun dalam proses percepatan pembangunan KPH tersebut, masih terdapat hambatan dan permasalahan yang muncul mengingat setiap kawasan hutan di daerah memiliki potensi, kekhasan dan kesiapan pemerintah daerah yang berbeda. KPHL dan KPHP yang telah memiliki lembaga masih dalam bentuk UPTD dan belum mengacu kepada organisasi seperti yang dimaksud dalam Permendagri No. 61/2010 tentang "Pedoman Organisasi dan Tata Kerja KPHL dan KPHP di Daerah". Hal ini menjadi suatu tanggung jawab tersendiri, baik untuk pemerintah pusat maupun pemda untuk menggiring transformasi UPTD KPH menjadi suatu SKPD sendiri. Tujuan tulisan ini adalah untuk menggali perkembangan KPH berserta tantangan yang dihadapi dipandang dari segi organisasi dan tenurial dalam kawasan KPH.

Isu Permasalahan di KPH

Berdasarkan penelitian tahun 2010, terdapat beberapa permasalahan yang timbul dalam pengelolaan KPH hingga pada tahap pengembangan pada KPH tertentu, sebagai kasus, yaitu KPHP Way Terusan, KPHP Dampelas Tinombo dan KPHL Batu Tegi seperti terlihat pada Tabel 1.

Tabel 1 . Permasalahan dan persepsi *stakeholder* terhadap pembangunan KPH

No	Aspek	KPH Way Terusan	KPH Dampelas Tinombo	KPH Batu Tegi
A	Permasalahan			
1	Kebijakan	• pemanfaatan hutan tidak sesuai fungsinya • tumpang tindih dengan transmigrasi .	• Dinamika perpu yang cepat • mobilisasi sumber dana lambat	• Perbedaan persepsi antar kabupatan • HL merupakan *cost center*, dan kurang kontribusinya dalam PAD
2	Kelembagaan	• struktur organisasi belum sempurna • belum ada aturan pendukung organisasi	• Keterbatasan SDM baik dalam jumlah maupun kualifikasi • lemahnya kapasitas kelembagaan	• Melibatkan sektor lain sehingga perlu koordinasi intensif
3	Sosial/ Lingkungan	• Belum ada sarpras • Tingkat keterangan masyarakat terhadap hutan tinggi • *Land tenure* • Perambah hutan	• Konflik kepentingan antar pihak	• Keberadaan kebun masyarakat
B	Persepsi *stakeholder* tentang pembangunan KPH Program KPH yang dibangun oleh pemerintah yang bertujuan untuk mengurangi laju kerusakan hutan, dapat membantu pemerintah daerah dalam pengelolaan hutan yang lebih terencana dan terarah hingga ke unit wilayah terkecil. Keberadaan hutan baik sebagai fungsi produksi (kayu/non kayu) maupun sebagai fungsi lindung/penyangga kehidupan bagi masyarakat sekitar hutan dan masyarakat pada umumnya harus dipertahankan. Diharapkan melalui KPHP ini konflik yang terjadi terutama dalam hal penguasaan lahan dapat diatasi, disamping itu kebijakan yang dikeluarkan oleh pusat hendaknya memperhatikan kondisi wilayah dan biofisik serta kesiapan daerah (SDM, pendanaan).			

Sumber: Suryandari dan Syviani, 2011

Gambar 1. KPHL Batu Tegi dan kebun kopi masyarakat

Secara ringkas, tantangan pembangunan KPH yang dihadapi saat ini antara lain (Dirjen Planologi, 2011) adanya konflik dengan masyarakat di dalam dan sekitar hutan, mewujudkan organisasi KPH dalam situasi keterbatasan sumber daya pemerintah/pemerintah daerah, mewujudkan tata hubungan kerja yang harmonis antara KPH dengan Dinas Kehutanan Kabupaten, Provinsi, Pusat, hingga pemegang izin,dan penilaian kinerja pengelolaan hutan lestari di tingkat KPH dapat diwujudkan.

Konflik sumber daya hutan yang sering terjadi adalah konflik antara masyarakat di dalam dan sekitar hutan dengan berbagai pihak dari luar yang menganggap memiliki otoritas dalam mengelola sumber daya hutan. Pihak-pihak di luar masyarakat tersebut antara lain; pemerintah (pusat dan daerah), pengusaha hutan swasta dan BUMN, pengusaha kayu dan hasil hutan non kayu, pengelola kawasan konservasi, dan aparat keamanan (Ichwandi, 2003). Konflik sumber daya hutan dapat meliputi:

1. Konflik lahan yang berupa masalah tumpang tindih penggunaan lahan, sengketa lahan, penyerobotan lahan dan perladangan liar.
2. Konflik sumber daya hutan/alam yang ada di atas lahan seperti penjarahan dan pencurian kayu dan hasil hutan lainnya.
3. Konflik sosial/etnis, misalnya antara pendatang dan penduduk asli.

A. Studi Kasus Tenurial Lampung Selatan

Kabupaten Lampung Selatan mempunyai potensi sumber daya hutan seluas 69.968,70 ha, terdiri dari: hutan produksi seluas 42.346,90 ha, hutan lindung seluas 13.886,70 ha dan cagar alam laut seluas 13.735,10 ha. Dari luasan tersebut sebanyak 43.736,41 ha atau 77,80 % dari kawasan hutan produksi dan hutan lindung dalam kondisi kritis. Kondisi tersebut menyebabkan fungsi hutan dan lahan dalam mendukung perekonomian daerah dan lingkungan

yang kondusif bagi kehidupan masyarakat tidak dapat berjalan optimal (Dishut Kab. Lampung Selatan, 2011).

Kebutuhan lahan berbanding lurus dengan pertambahan jumlah penduduk yang semakin pesat. Akibatnya okupasi kawasan hutan untuk dikonversi secara *illegal* menjadi pemukiman dan budidaya tanaman semusim meningkat. Kawasan hutan di Kabupatan Lampung Selatan terbagi ke dalam hutan lindung 14.145,06 ha yang terbagi ke dalam wilayah Way Pisang, Gunung Rajabasa, Way Buatan dan Batu Serampok. Sementara hutan produksi tetap 42.346,90 ha terbagi ke dalam wilayah kawasan hutan Way Pisang, Pematang Taman, Way Ketibung I, Way Ketibung II dan Gedong Wani.

Gambar 3. Kebun milik masyarakat di KPHL Batu Serampok, Lampung Selatan

Dalam rangka mengamankan kawasan hutan yang masih ada, maka Pemerintah Kabupaten Lampung Selatan telah mengajukan kawasan Hutan Lindung Gunung Rajabasa sebagai satu-satunya kawasan hutan yang relatif masih utuh untuk menjadi taman Nasional meskipun ada yang sudah menjadi garapan masyarakat. Ternyata, pada saat ini sudah banyak desa definitif baru yang sudah disahkan oleh Peraturan Gubernur Lampung di dalam kawasan hutan lindung dan hutan produksi. Bahkan di dalam kawasan tersebut sudah didirikan sekolah, kantor desa, pasar tradisional, sarana kesehatan dan sarana agama, budaya dan sosial lainnya. Bahkan sudah ada proses sertifikasi lahan kawasan hutan

menjadi lahan milik yang disahkan oleh BPN. Di antaranya adalah Kecamatan Katibung (Desa Neglasari, Desa Karang Raja, Desa Suban, Desa Merbau Mataram, Desa Tanjung A.gung, Desa Pardasuka, Desa Babatan dan Desa Tarahan dan Kecamatan Ketapang. Dari hasil survei desa Neglasari (Kecamatan Ketibung) dan desa Sripendowo dan desa Karang Sari (Kecamatan Ketapang), ternyata keduanya berada di dalam kawasan hutan register 17 hutan lindung dan register 1 dan 2 hutan produksi.

Adapun data konflik masalah tenurial secata umum di Propinsi Lampung dijelaskan pada Tabel 2.

Tabel 2. Konflik kawasan hutan di Kabupaten Lampung Selatan

No.	Nama Kawasan	Fungsi Hutan	Kabupaten	Permasalahan
1.	Way Pisang Reg. 1 & Pematang Taman Reg. 2	Produksi	Lampung Selatan	Transmigrasi dan Desa dalam Kawasan Hutan
2.	Tangkit Titi Bungur I Reg. 18	Produksi	Lampung Selatan	Desa dalam kawasan hutan dan sertifikasi lahan kawasan
3.	Kelompok KHP Way Ketibung I Reg. 5; Way Ketibung II Reg. 35,; Way Kibang Reg. 37 & Gedong Wani Reg. 40	Produksi	Lampung Selatan	Desa dalam kawasan hutan dan penerbitan sertifikat lahan kawasan
4.	Cagar Alam Laut Krakatau Reg. 50	Konserv asi	Lampung Selatan	Klaim Tanah Adat

Sumber: Pembangunan Kehutanan Propinsi Lampung (2005-2009) Dishut Lampung

B. *Land Tenure* di Kawasan KPHL di Kabupaten Lampung Selatan

Konflik penguasaan dan pemanfaatan lahan (kawasan hutan untuk pertanian) sering tidak dapat dihindarkan terutama karena petani tidak atau hanya sedikit memiliki alternatif pekerjaan di perdesaan dan keterbatasan lahan garapan untuk kegiatan usahataninya. Perselisihan dapat terjadi antarsesama petani secara individu atau kelompok, di dalam atau di luar keluarga dan antar petani dengan pihak lain (pemerintah lokal atau lembaga lain). Sifat dan kondisi konflik terhadap kawasan hutan di luar Jawa (Propinsi Lampung) sangat berbeda dengan di Pulau Jawa, dilihat dari aspek sosial, ekonomi, budaya dan politik setempat (bersifat *local specific*). Demikian juga ketidakharmonisan hubungan antar instansi birokrasi dalam hal penguasaan dan wewenang terhadap pengelolaan kawasan hutan (pusat, propinsi dan kabupaten/kota) terkait memengaruhi proses pelaksanaan dan berujung pada kegagalan kegiatan program pembangunan kehutanan atau mengakibatkan tidak optimalnya pencapaian sasaran pembangunan itu.

Kawasan hutan di Provinsi Lampung ditetapkan oleh Menteri Kehutanan dalam bentuk Surat Keputusan Menteri Kehutanan tentang Penunjukan Kawasan Hutan dan Perairan Provinsi Lampung. Penunjukan kawasan hutan ini disusun berdasarkan hasil pemaduserasian antara Rencana Tata Ruang Wilayah Provinsi (RTRWP) dengan Tata Guna Hutan Kesepakatan (TGHK). Penunjukan kawasan hutan mencakup pula kawasan perairan yang menjadi bagian dari Kawasan Suaka Alam (KSA) dan Kawasan Pelestarian Alam (KPA).

Kawasan hutan di Provinsi Lampung telah ditunjuk sejak jaman pemerintah kolonial Belanda, hal tersebut terbukti dengan adanya bukti-bukti surat penetapan tentang kawasan hutan yang masih dijadikan sebagai acuan/referensi untuk pengukuhan kawasan hutan di Provinsi lampung. Penunjukan kawasan hutan di Provinsi Lampung telah mengalami 3 kali penetapan, yaitu:

- SK. No. 67/Kpts-II/91 tanggal 31 Januari 1991, dengan kawasan hutan seluas 1.237.268 ha
- SK. No. 416/Kpts-II/99 tanggal 15 Juni 1999, dengan kawasan hutan seluas 1.144.512 ha
- SK. No. 256/Kpts-II/2000 tanggal 23 Agustus 2000, dengan kawasan hutan seluas 1.004.735 ha.

Desa Sekitar Hutan

Pengelolaan kawasan hutan tidak lepas dari pengaruh sosial masyarakat yang berada di desa-desa sekitar kawasan hutan. Tinggi rendahnya tekanan terhadap kawasan hutan dapat diindikasikan dengan kondisi sosial budaya dan ekonomi masyarakat yang berada di desa sekitar hutan tersebut. Keberadaan desa definitif dalam kawasan hutan lindung dapat dilihat pada KPHL Batu Serampok, seperti Gambar 4.

Gambar 4. Pemukiman di KPHL Batu Serampok, Lampung Selatan

Kawasan hutan di Provinsi Lampung hampir seluruhnya mengalami perambahan yang menimbulkan berbagai konflik lahan di dalam kawasan hutan. Upaya pembinaan desa-desa sekitar hutan diharapkan mampu menekan perambahan tersebut.

Gambar 5. Pasar dan Alfamart di desa Sripendowo (KPHP Way Pisang) di dalam kawasan hutan, Lampung Selatan

Dari hasil *Focus Group Discussion* (FGD) dengan masyarakat (petani), tokoh masyarakat dan aparat desa Neglasari dan desa Sripendowo, diperoleh beberapa kesimpulan dan rekomendasi, di antaranya : a) Karena areal desa dan lahan garapan petani masih merupakan kawasan hutan, maka bagi mereka, orang kehutanan menjadi momok bagi mereka, b) Keluhan masyarakat dan aparat desa relatif sama yaitu ingin agar lahan desa dan lahan garapannya yang saat ini merupakan kawasan hutan, menjadi lahan garapan tetap (bisa dimiliki) dan disertifikatkan, c) Masyarakat bersedia memenuhi kewajibannya dalam menjalankan fungsi mengelola lahan secara berkelanjutan, baik untuk kepentingan kelestarian lingkungan (hutan), sosial dan ekonomi secara terpadu, d) Sudah sejak lama (1960) masyarakat selalu membayar PBB (Pajak Bumi dan Bangunan) setiap tahun. Tahun 2010 jumlah PBB yang disetor ke Kas Negara sebesar Rp 18 juta,- untuk desa Neglasari sebanyak 1776 lembar SPT sedangkan desa Sripendowo nilai PBB-nya Rp 12,8 juta,- sebanyak 1054 lembar SPT setiap tahunnya, dan e) Masyarakat bersedia untuk mengembangkan dan menanam berbagai jenis pohon kehutanan, di antara jenis pohon yang mereka sukai adalah: medang, sengon, merbau, jati, waru, mindi, bayur, mahoni, akasia, duren, bungun dan buah-buahan lainnya serta f) Masyarakat bersedia mengembangkan program-program yang telah dicanangkan Kementerian Kehutanan seperti: Program

Hutan Tanaman Rakyat (HTR), Hutan Kemasyarakatan (HKm) dan Hutan Desa pada kawasan hutan yang saat ini digarap dan menjadi tempat tinggalnya.

C. Alternatif Solusi

Kebanyakan di antara perselisihan yang terjadi dapat diselesaikan bahkan dapat membantu membangun hubungan yang lebih baik antar pihak-pihak yang berselisih atau bahkan menjadi alat yang tepat untuk membangun diri sendiri. Sedikitnya ada lima pilihan yang dapat dilakukan untuk menyelesaikan perselisihan, yakni (Whiters dan Wisinski, 2007): kompetisi (*competition*), akomodasi (*accommodation*), pengabaian (*avoidance*), kompromi (*compromise*), dan kolaborasi (*collaboration*).

Kelembagaan pada berbagai tingkatan juga dapat menegosiasikan penyelesaian konflik di antara petani. Sebagaimana diuraikan Ostrom *et al*. (1993), manajemen konflik dengan melakukan negosiasi di antara pihak yang berselisih (petani) dapat berhasil dan dengan biaya yang relatif kecil. Mengikuti pola negosiasi ini, Bruns dan Meinzen-Dick (2001) menjelaskan pentingnya berbagai bentuk hukum sebagai dasar dalam bernegosiasi pada tingkat lokal di samping hukum formal yang berlaku secara nasional. Selanjutnya Colby and d'Estree (2000) menguraikan upaya penyelesaian konflik dengan sejumlah proses atau kombinasi dari beberapa proses. Proses ini adalah litigasi (*court ruling to set a precedent or clarify a specific issue*), transaksi pasar (*voluntary exchanges between those who have water rights and who want access to water*), dan alternatif proses penyelesaian perselisihan (*meditation, consensus building and other forms of assisted negotiations, arbitration and various hybrids thereof*).

Dalam proses ini, partisipasi petani atau anggota organisasi/lembaga tetap memegang peranan yang besar dalam penyelesaian konflik. Manajemen konflik di sektor pertanian, dengan demikian, selain mempertemukan pihak-pihak yang berselisih juga harus

melibatkan anggota lain dengan mengambil peran tertentu dan mediasi oleh pengurus organisasi/lembaga atau pemangku kepentingan lokal lainnya.

Beberapa atribut terkait dengan penyelesaian perselisihan yang dapat dicatat, antara lain (a) aturan representasi, (b) hak atas pemanfaatan lahan, (c) batas jurisdiksi, (d) hukuman dalam berbagai bentuk (sanksi, denda, dan lain-lain), (e) peran kelembagaan yang paling dekat dengan perselisihan, dan (f) pilihan terhadap manajemen penyelesaian konflik. Atribut-atribut ini pada umumnya dapat dilaksanakan di lapangan dan biasanya mampu menyelesaikan konflik pada tingkat paling bawah (petani, desa). Namun, pada tingkat yang lebih tinggi, perselisihan yang semakin kompleks membutuhkan berbagai cara dan teknik penyelesaian yang lebih rumit dan sering tidak memuaskan semua pihak.

Dalam situasi politik saat ini, pemahaman terhadap kebutuhan petani harus semakin disadari, khususnya oleh para pengambil kebijakan. Keberpihakan pada petani tidak selalu diukur oleh banyaknya program atau kegiatan bahkan proyek pembangunan pertanian yang mungkin tumpang-tindih, tetapi fokus pada kebutuhan petani di bagian hulu, seperti perbaikan infrastruktur, ketersediaan input, dan pemasaran hasil pertanian yang menguntungkan petani.

Petani biasanya berpartisipasi aktif pada berbagai kegiatan yang berhubungan dengan pertanian/usahatani, termasuk dalam penyelesaian konflik. Dalam konteks kelembagaan, tidak sulit mengendalikan petani selama segala sesuatu dilaksanakan dengan baik, sesuai dengan aturan dan dengan komitmen. Dengan memiliki hak atas lahan (kepada masyarakat atau badan usaha, LSM atau Koperasi, pada dasarnya segala bentuk penyimpangan dapat diselesaikan dengan menegakkan aturan dan peraturan. Pada masyarakat Indonesia umumnya, petani lebih menyukai tidak menghukum petani lain yang melanggar aturan kelembagaan, bahkan menghindarinya karena mereka hidup dalam lingkungan

yang sama. Tetapi melibatkan petani (anggota organisasi petani) dalam setiap perselisihan atau konflik akan selalu membawa penyelesaian yang lebih bijaksana.

Untuk kasus di Propinsi Lampung, di mana kawasan hutan pada umumnya sudah lama diokupasi oleh masyarakat, bahkan sudah terbentuknya ratusan desa definitif di dalam kawasan hutan, maka diperlukan adanya program untuk membentuk "*Konsep Desa Hutan*". Karena konsep Desa Hutan ini merupakan desa yang terbentuk karena tekanan penduduk dan inisiatif Pemda Kabupaten Lampung Selatan yang didasarkan pada Perda. Hanya saja konsepnya harus dipertegas, di mana pembentukannya harus dalam kerangka kelestarian dan menjaga hutan dan spesifik masyarakatnyapun harus lebih berorientasi dan budaya hutan. Oleh sebab itu perlu adanya koordinasi dan kerjasama antara Kementerian Dalam negeri, Kementerian Kehutanan dan Badan Pertanahan Nasional. Konsep Desa Hutan harus dijabarkan dalam bentuk fungsi dan peran hutan dan kawasan hutan dilihat dari aspek ekologis (konservasi dan lindung), fungsi ekonomi (produksi) dan fungsi sosial budaya.

Semakin derasnya okupasi lahan dan berdirinya desa *definitive* di dalam kawasan hutan disadari karena adanya ketiadaan pengelola yang bertanggung jawab terhadap keberadaan kawasan hutan. Kenyataan ini harus menyadarkan kepada para pihak bahwa tanggung jawab pengamanan dan penguasaan hutan (*land tenure*) bukan saja menjadi tanggung jawab Kementerian kehutanan, akan tetapi pihak kementerian terkait. Kasus Propinsi Lampung, yang sebagian besar kawasannya sudah diokupasi oleh masyarakat untuk kegiatan usahatani dan banyak sudah berdiri desa-desa *definitive* di dalam kawasan hutan, perlu dibuat langkah dan kebijakan strategis untuk dibangun konsep Desa Hutan yang tetap lebih mementingkan berjalannya fungsi hutan sebagai penyangga kehidupan, baik dari segi ekologis, ekonomi maupun sosial budaya masyarakat setempat. Perlu dilakukan inisiasi langkah kebijakan Bersama Kementerian Dalam Negeri, Kementerian Kehutanan dan Badan Pertanahan Nasional.

Pendekatan lainnya adalah dengan mengembangkan program HTR, HKm, Hutan Desa, dan program kolaboratif masyarakat lainnya yang dapat mengembalikan fungsi kawasan hutan sebagai penyangga kehidupan, akan tetapi pola usaha dan teknik pengelolaan lahannya harus merupakan pola dan teknik tenaman campuran seperti *agroforestry* dan *sylvopasture*. Pemberian akses kepada masyarakat di kawasan hutan produksi berupa HTR, HKm, HTI trans dan Hutan Desa. Kasus khusus apabila dalam kawasan hutan produksi terdapat pemukiman dan peternakan, dapat diberikan program *silvopasture*. *Silvopasture* merupakan salah satu bentuk *agroforestry* yang melakukan pengelolaan lahan hutan untuk menghasilkan kayu dan untuk memelihara ternak. Sementara itu untuk kawasan hutan lindung dapat berupa HKm dan hutan desa dengan konsep pengelolaan kawasan, jasa lingkungan dan hasil hutan bukan kayu. Secara rinci bentuk kelembagaan kehutanan terkait *land tenure* dijelaskan pada Tabel 3.

Tabel 3. Kelembagaan kehutanan dalam kaitannya dengan *land tenure*

Kebijakan/ Kelembagaan	Aktor	Tingkat *land tenure*	Keterangan
KPH (Produksi, Lindung)	Kemenhut, Pemda, Masyarakat	Sedang-Tinggi	Memberikan akses bagi masyarakat
Taman Nasional (KPHK)	Kemenhut, Pemda, Masyarakat	Rendah/ Tidak ada	Berdasarkan peraturan TN
HTR	Kemenhut, Masyarakat	Tinggi	Peningkatan ekonomi bagi masyarakat dan sosialisasi program kehutanan
HKm	Kemenhut, Masyarakat	Tinggi	Memberikan akses bagi masyarakat dan perlindungan terhadap kawasan
Desa Hutan	Kemenhut, Pemda, Masyarakat	Tinggi	Memberikan akses bagi masyarakat & kepastian lahan
PHBM - Perhutani	Perhutani, Masyarakat	Terbatas	Memberikan akses bagi masyarakat

Di daerah yang padat penduduk, masyarakat perlu diberikan akses terhadap pemanfaatan lahan misalnya jasa lingkungan. Demikian pula kepada pemerintah daerah agar dikembangkan semangat kolaborasi dan kebersamaan dalam melestarikan hutan dan meningkatkan kesejahteraan masyarakat. Dari pembahasan di atas, dapat dibuat suatu konsep tenurial yang lebih mendekati permasalahan kehutanan dan solusi kebijakan.

Penutup

Masalah tenurial di lokasi penelitian KPH di Lampung Selatan sudah berlangsung sejak lama dengan didudukinya kawasan hutan oleh pemukiman serta fasum, fasos dan pusat perbelanjaan dalam bentuk desa *definitive*. Hal ini terjadi karena tidak ada koordinasi antara Kementerian Kehutanan sebagai penguasan kawasan dengan pihak penerbit sertifikasi tanah. Permasalahan tenurial sampai saat ini masih berlangsung.

Untuk mengatasi permasalahan kawasan hutan di wilayah Propinsi Lampung diperlukan kebijakan yang dapat mengakomodir kebutuhan masyarakat lokal. Salah satu pendekatan yang dapat dilakukan dalam jangka pendek oleh Kementerian Kehutanan adalah: dengan menjadikan lahan kawasan hutan menjadi lahan garapan dengan program HTR, HKM atau Hutan Desa dengan pendekatan *agroforestry* dan *silvopasture* (khusus untuk kawasan hutan produksi yang telah ada pemukiman dan peternakan) serta melakukan tata batas ulang kawasan. Khusus untuk kawasan yang sudah diokupasi masyarakat berupa desa *definitive*, diperlukan adanya rekonstruksi konsep "*Desa Hutan*".

REFORMASI TENURIAL KEHUTANAN PENGELOLAAN HUTAN DI PULAU JAWA DAN MADURA

Epi Syahadat dan Ismatul Hakim

Pendahuluan

Hutan sebagai modal pembangunan nasionl memiliki manfaat yang nyata bagi kehidupan dan penghidupan bangsa, baik manfaat ekologi, sosial, budaya maupun ekonomi, secara seimbang dan dinamis (Supriyadi, 2013). Untuk itu hutan harus diurus dan dikelola, dilindungi dan dimanfaatkan secara berkesinambungan bagi kesejahteraan masyarakat Indonesia, baik generasi sekarang maupun yang akan datang.

Manfaat ekologi, sosial dan ekonomi merupakan tiga pilar manfaat yang dapat diperoleh dari hutan. Nilai strategis hutan dapat didefinisikan dalam artian ekonomis, sebagai masukan sumber daya untuk meningkatkan pembangunan ekonomi dan sosial. Hal ini tidak dapat dipungkiri bahwa hutan menyediakan basis sumber daya yang vital bagi perekonomian Indonesia. Karakteristik hutan yang merupakan sumber daya yang sangat bernilai mengakibatkan akses pemanfaatan dan kontrol terhadap sumber daya hutan (SDH) selalu mengundang permasalahan. Permasalahan sengketa tentang penguasaan/pemilikan atas lahan hutan, sebenarnya sudah terjadi sejak dahulu, dan permasalahan tersebut cenderung meningkat dari masa ke masa. Permasalahan sengketa dan konflik lahan hutan dengan masyarakat terjadi di seluruh Indonesia.

Kewenangan dalam pengelolaan kawasan hutan negara di Pulau Jawa dan Madura, adalah Perum Perhutani. Luas kawasan hutan yang dikelola oleh Perum Perhutanai seluas 2.429.203 ha yang terdiri dari hutan produksi seluas 1.767.304 ha dan hutan lindung 658.902 ha (Perum Perhutani, 2013). Konflik kawasan hutan merupakan persoalan tersendiri yang sangat kompleks, yang dihadapi oleh Perum Perhutani dalam mengemban tugas pengelolaan kawasan hutan di Pulau Jawa. Permasalahan tersebut muncul sebagai akibat belum semua pihak memahami tentang kedudukan Perum Perhutani di dalam pengelolaan kawasan hutan khususnya di Pulau Jawa dan Madura.

Tulisan ini secara umum bertujuan untuk mengkaji sejauh-mana kebijakan yang ada terkait dengan kewenangan Perum Perhutani dalam pengelolaan kawasan hutan khususnya di Pulau Jawa dan Madura dapat diimplementasikan untuk mencegah terjadinya konflik lahan hutan. Sasaran dari kajian ini adalah: (a) terindentifikasinya kelemahan dan kelebihan kebijakan pendele-gasian kewenangan pengelolaan hutan di Pulau Jawa kepada Perum Perhutani; (b) teridentifikasinya *gap* di dalam pelaksanaannya.

Penelitian ini menggunakan metode analisis deskriptif yang bertujuan menjelaskan sesuatu seperti apa adanya secara lebih mendalam (Irawan, 2007). Analisis ini menguraikan sejauhmana pendelegasian kewenangan pengelolaan kawasan hutan di Pulau Jawa dan Madura ke Perum Perhutani dapat berjalan secara efisien dan efektif, yaitu dengan cara mengkaji isi PP 6/2007, PP 30/ 2003 dan PP 72/2010. Metode analisis isi *(content analysis)* adalah satu teknik analisis terhadap beberapa sumber informasi termasuk bahan cetak (buku, artikel, novel, koran dan majalah) dan bahan non-cetak (Irawan, 2007). Analisis isi digunakan untuk melihat sejauhmana perbedaan isi, substansi, dan dampak dari PP No. 30/2003 dengan PP No. 72/2010 tentang Perusahaan Umum (Perum) Kehutanan Negara dalam implementasinya di lapangan pada era otonomi daerah pada saat ini.

Dasar Hukum Pengelolaan Hutan di Pulau Jawa

Pelimpahan kewenangan pengelolaan kawasan hutan kecuali kawasan hutan konservasi yang berada di Provinsi Jawa Timur, Provinsi Jawa Tengah, Provinsi Jawa Barat, dan Provinsi Banten diberikan pada Perum Perhutani. Dalam pasal 6 ayat (1) PP No. 6/ 2007 tentang Tata Hutan dan Penyusunan Rencana Pengelolaan Hutan serta Pemanfaatan Hutan, dinyatakan bahwa "Pemerintah dapat melimpahkan penyelenggaraan pengelolaan hutan sebagaimana dimaksud dalam pasal 2 kepada Badan Usaha Milik Negara (BUMN) di bidang kehutanan. Selanjutnya dalam Penjelasan Pasal 21, alinea ke 2 UU No. 41/1999 tentang Kehutanan dinyatakan bahwa "Pengeloaan hutan pada dasarnya merupakan kewenangan Pemerintah dan atau Pemerintah Daerah. Mengingat berbagai kekhasan daerah serta kondisi sosial dan lingkungan yang sangat berkait dengan kelestarian hutan dan kepentingan masyarakat yang membutuhkan kemampuan pengelolaan secara khusus, maka pelaksanaan pengelolaan hutan di wilayah tertentu dapat dilimpahkan pada BUMN yang bergerak di bidang kehutanan, baik berbentuk Perusahaan Umum (Perum), Perusahaan Jawatan (Perjan), maupun Perusahaan Perseroan (Persero) yang pembinaannya di bawah menteri.

Atas dasar pernyataan di atas berdasarkan PP No. 30/2003 kewenangan untuk pengelolaan hutan di Jawa dan Madura dapat dilihat pada Pasal 3, ayat (1) yang menyatakan bahwa "Perusahaan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 2 adalah Badan Usaha Milik Negara yang diberi tugas dan wewenang untuk menyelenggarakan kegiatan pengelolaan hutan berdasarkan prinsip perusahaan dalam wilayah kerjanya sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Seiring dengan berjalannya waktu, pada tahun 2010 ketentuan mengenai Perum Perhutani yaitu PP No. 30/2003 tentang Perusahaan Umum Kehutanan Negara (Perum Perhutani), dirubah menjadi PP No. 72/2010 tentang Perusahaan Umum (Perum) Kehutanan Negara. Landasan hukum pelimpahan kewenangan pengelolaan hutan ini dapat dilihat pada Pasal 3, ayat

(1) PP No. 72/2010, yang menyatakan bahwa: "Dengan Peraturan Pemerintah ini, Pemerintah melanjutkan penugasan kepada Perusahaan untuk melakukan Pengelolaan Hutan di Hutan Negara yang berada di Provinsi Jawa Tengah, Provinsi Jawa Timur, Provinsi Jawa Barat dan Provinsi Banten, kecuali hutan konservasi, yang berdasarkan prinsip tata kelola perusahaan yang baik. Perusahaan Umum Kehutanan Negara (Perum Perhutani), yang selanjutnya disebut Perusahaan, adalah Badan Usaha Milik Negara sebagaimana diatur dalam Undang-undang Nomor 9 tahun 1969, yang bidang usahanya berada dalam lingkup tugas dan kewenangan Menteri, di mana seluruh modalnya dimiliki negara berupa kekayaan negara yang dipisahkan dan tidak terbagi atas saham (Pasal 1, ayat (1) PP No. 30/2003).

Sejarah Perum Perhutani

Sejarah pengelolaan hutan di Jawa dan Madura secara modern-institusional dimulai pada tahun 1897 dengan dikeluarkannya *"Reglement voor het beheer der bosschen van den Lande op Java en Madoera"*, *Staatsblad* 1897 nomor 61 (disingkat "*Bosreglement*"). Selain itu terbit pula *"Reglement voor den dienst van het Boschwezen op Java en Madoera"* (disingkat "*Dienst Reglement*") yang menetapkan aturan tentang organisasi Jawatan Kehutanan, di mana dibentuk Jawatan Kehutanan dengan *Gouvernement Besluit* (Keputusan Pemerintah) tanggal 9 Februari 1897 nomor 21, termuat dalam *Bijblad* 5164. Hutan-hutan jati di Jawa mulai diurus dengan baik, dengan dimulainya *afbakening* (pemancangan), pengukuran, pemetaan dan tata hutan.

Pada tahun 1913 ditetapkan *reglement* baru yaitu *"Reglement voor het beheer der bosschen van den Lande op Java en Madoera"*, *Staatsblad* 1913 nomor 495, yang di dalamnya mengatur tentang "eksploitasi sendiri (*eigen beheer*) atau penebangan borong (*door particuliere aannemer*)." Pada 1927 diterbitkan *Bosch_Ordonnantie*, termuat dalam *Staatsblad* Tahun 1927 no. 221, dan peraturan pelaksanaannya berupa *Bosch_Verordening* 1932,

nama lengkap: *"Bepalingen met Betrekking Tot's Lands Boschbeheer op Java en Madoera"* yang menjadi dasar pengurusan dan pengelolaan hutan di Jawa dan Madura oleh Jawatan Kehutanan (*den dienst van het Boschwezen*). Pada tahun 1930, pengelolaan hutan jati diserahkan kepada badan "*Djatibedrijf*" atau perusahaan hutan jati dari Pemerintah (Jawatan Kehutanan). Perusahaan hutan jati tersebut tidak berdiri lama, pada tahun 1938 oleh *Directeur van Financien* (Direktur Keuangan Pemerintahan Hindia Belanda) bahwa perusahaan yang bertujuan komersil sebulat-bulatnya harus dihentikan, karena alasan-alasan berikut:

a. Pemerintah, yang diwakili oleh Jawatan Kehutanan, tidak hanya berkewajiban memprodusir dan menjadikan uang dari hasil kayu jati saja, tetapi Jawatan Kehutanan bertugas pula memelihara hutan-hutan yang tidak langsung memberi keuntungan kepada Pemerintah. Yang dimaksud dengan hutan-hutan di atas, ialah hutan-hutan lindung, yang memakan amat banyak biaya sedang hasil langsung tidak ada atau sangat sedikit;

b. Perusahaan hutan jati sebagai badan swasta atau perusahaan kayu perseorangan, menganggap hutan jati kepunyaan Pemerintah sebagai modal yang tidak dinilai atau tidak diberi harga (sukar untuk menetapkan harga tanah dan kayu dari hutan jati seluas 770.000 hektar), akan tetapi menggunakan hutan jati itu sebagai objek eksploitasi saja dan tidak memengaruhi atau mengakibatkan kerugian sesuatu apapun kepada tanah dan hutan jati milik Pemerintah yang diwakili oleh Jawatan Kehutanan, dipandang dari sudut hukum perusahaan, tindakan seperti di atas tidaklah benar.

Pada tahun 1940 pengurusan hutan jati dari "*Djatibedrijf*" dikembalikan lagi ke Jawatan Kehutanan. Pada tanggal 8 Maret 1942 Hindia Belanda jatuh ke tangan Jepang (Dai Nippon), dan Jawatan Kehutanannya (i.c. *Boschwezen*) diberi nama *Ringyo Tyuoo Zimusyo* (RTZ), dan berturut-turut organisasi tersebut dimasukkan ke dalam Departemen *Sangyobu* (urusan ekonomi, Juni 1942–Oktober 1943), kemudian ke dalam Departemen

Zoosenkyoku (perkapalan, November 1943 s/d pertengahan 1945) dan setelah itu di bawah Departemen *Gunzyuseizanbu* atau Departemen Produksi Kebutuhan Perang, sampai dengan tanggal 15 Agustus 1945.

Paska-kemerdekaan Republik Indonesia tanggal 17 Agustus 1945 dan berdirinya Negara Indonesia tanggal 18 Agustus 1945, hak, kewajiban, tanggung jawab dan kewenangan pengelolaan hutan di Jawa dan Madura oleh Jawatan Kehutanan Hindia Belanda *q.q. den Dienst van het Boschwezen*, dilimpahkan secara peralihan kelembagaan kepada Jawatan Kehutanan Republik Indonesia berdasarkan Pasal II Aturan Peralihan Undang-Undang Dasar Republik Indonesia yang berbunyi: “Segala badan negara dan peraturan yang ada masih langsung berlaku, selama belum diadakan yang baru menurut undang-undang dasar ini.”

Dengan disahkannya Ketetapan MPRS No. 11/MPRS/1960, seperti tersebut dalam Lampiran Buku I, Jilid III, paragraf 493 dan paragraf 595, industri kehutanan ditetapkan menjadi Proyek B. Proyek B ini merupakan sumber penghasilan untuk membiayai proyek-proyek A (Tambahan Lembaran Negara R.I. No. 2551). Pada waktu itu direncanakan untuk mengubah status Jawatan Kehutanan menjadi Perusahaan Negara yang bersifat komersil. Tujuannya, agar kehutanan dapat menghasilkan keuntungan bagi kas negara. Kemudian diterbitkan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 19 tahun 1960 tentang Perusahaan Negara.

Untuk mewujudkan perubahan status Jawatan Kehutanan menjadi Perusahaan Negara, Pemerintah mengeluarkan Peraturan Pemerintah Nomor 17 sampai dengan Nomor 30 tahun 1961, tentang “Pembentukan Perusahaan-Perusahaan Kehutanan Negara (Perhutani)”. Pada tahun 1961 tersebut, atas dasar Undang-Undang Nomor 19 tahun 1960 tentang Perusahaan Negara, maka masing-masing dengan:

a. Peraturan Pemerintah Nomor 17 tahun 1961 yang ditetapkan dan diundangkan pada tanggal 29 Maret 1961 dan berlaku surut

sejak tanggal 1 Januari 1961 didirikan Badan Pimpinan Umum (BPU) Perusahaan Kehutanan Negara, disingkat "BPU Perhutani", termuat dalam Lembaran Negara tahun 1961 nomor 38, penjelasannya termuat dalam Tambahan Lembaran Negara No. 2172.

b. Peraturan Pemerintah Nomor 18 tahun 1961 yang ditetapkan dan diundangkan pada tanggal 29 Maret 1961 dan berlaku surut sejak tanggal 1 Januari 1961 didirikan Perusahaan Kehutanan Negara Djawa Timur disingkat PN Perhutani Djawa Timur, termuat dalam Lembaran Negara tahun 1961 nomor 39, penjelasannya termuat dalam Tambahan Lembaran Negara No. 2173.

c. Peraturan Pemerintah Nomor 19 tahun 1961; yang ditetapkan dan diundangkan pada tanggal 29 Maret 1961, dan berlaku surut sejak tanggal 1 Januari 1961 didirikan Perusahaan Kehutanan Negara Djawa Tengah disingkat PN Perhutani Djawa Tengah, termuat dalam Lembaran Negara tahun 1961 nomor 40, penjelasannya termuat dalam Tambahan Lembaran Negara No. 2174.

d. Peraturan Pemerintah Nomor 35 tahun 1963 tentang Penyerahan Pengusahaan Hutan-hutan Tertentu kepada Perusahaan-perusahaan Kehutanan Negara diserahkan pengusahaan hutan-hutan tertentu yang ditunjuk oleh Menteri Pertanian dan Agraria kepada Perusahaan-perusahaan Kehutanan Negara, selanjutnya disingkat "Perhutani".

Presiden Direktur BPU Perhutani, Anda Ganda Hidajat, pada forum Konferensi Dinas Instansi-instansi Kehutanan tanggal 4 s/d 9 November 1963 di Bogor, dalam prasarannya berjudul: "Realisasi Perhutani", pada halaman 2 menulis bahwa: "Dalam pelaksanaan UU No. 19 tahun 1960 tentang Pendirian Perusahaan-perusahaan Negara didirikanlah BPU Perhutani di Jakarta berdasarkan PP No.17 tahun 1961, sedangkan pengangkatan Direksinya yang pertama dilakukan pada tanggal 19 Mei 1961 dengan Surat Keputusan Presiden R.I. No. 210/1961."

Adapun Perhutani-Perhutani Daerah yang telah direalisir berdirinya hingga sekarang barulah:

a. Perhutani Djawa Timur pada tanggal 1 Oktober 1961;

b. Perhutani Djawa Tengah pada tanggal 1 Nopember 1961;

c. Perhutani Kalimantan Timur pada tanggal 1 Djanuari 1962;

d. Perhutani Kalimantan Selatan pada tanggal 1 Djanuari 1962;

e. Perhutani Kalimantan Tengah pada tanggal 1 April 1963.

Pada tahun 1972, dengan Peraturan Pemerintah Nomor 15 tahun 1972, ditetapkan tanggal 29 Maret 1972, Pemerintah Indonesia mendirikan Perusahaan Umum Kehutanan Negara atau disingkat Perum Perhutani. Dengan Peraturan Pemerintah Nomor 15 tahun 1972 ini, PN Perhutani Djawa Timur yang didirikan dengan Peraturan Pemerintah Nomor 18 tahun 1961 dan PN Perhutani Djawa Tengah yang didirikan dengan Peraturan Pemerintah Nomor 19 tahun 1961, dilebur ke dalam dan dijadikan unit produksi dari Perum Perhutani (vide : Pasal 1 ayat (2) Peraturan Pemerintah Nomor 15 tahun 1972). Pada tahun 1978, dengan Peraturan Pemerintah Nomor 2 tahun 1978 Pemerintah menambah unit produksi Perum Perhutani dengan wilayah kerja yang meliputi seluruh areal hutan di Daerah Tingkat I Jawa Barat dan disebut Unit III Perum Perhutani.

Dasar hukum Perum Perhutani sebagaimana ditetapkan dalam Peraturan Pemerintah Nomor 15 tahun 1972 juncto Peraturan Pemerintah Nomor 2 tahun 1978, kemudian disempurnakan/ diganti berturut-turut dengan Peraturan Pemerintah Nomor 36 tahun 1986, Peraturan Pemerintah Nomor 53 tahun 1999, Peraturan Pemerintah Nomor 14 tahun 2001, dan terakhir dengan Peraturan Pemerintah Nomor 30 tahun 2003. Saat ini pengelolaan perusahaan Perum Perhutani dilaksanakan berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 72 tahun 2010 (Sumber: Perum Perhutani, 2010).

Pengelolaan Hutan di Pulau Jawa dan Madura

Kawasan hutan yang dikelola Perum Perhutani seluas 2.442.101 ha, terdiri dari hutan produksi (HP) seluas 1.750.860 ha dan hutan lindung seluas 691.241 ha. Luas hutan yang dikelola Perhutani tidak termasuk kawasan hutan suaka alam dan hutan wisata. Wilayah kerja perusahaan terbagi menjadi 3 unit dengan 57 Kesatuan Pemangkuan Hutan (KPH). Dalam pelaksanaan kegiatan pengelolaan perusahaan, Perum Perhutani didukung pula oleh 13 Kesatuan Bisnis Mandiri (KBM), satuan kerja perencanaan sumber daya hutan (SDH) yang terdiri dari 13 Seksi Perencanaan Hutan (SPH), dengan rincian sebagai berikut:

a. Unit I Jawa Tengah terdiri dari: 20 KPH; 2 KBM Pemasaran; 2 KBM Industri Kayu; 1 KBM Industri Non Kayu; 1 KBM *Agroforestry* dan 1 KBM Jasa Lingkungan dan Produksi lainnya serta 4 SPH; seluas 630.720 ha.

b. Unit II Jawa Timur terdiri dari: 23 KPH; 3 KBM Pemasaran; 1 KBM Industri Kayu; 1 KBM Industri Non Kayu; 1 KBM *Agroforestry* dan 1 KBM Jasa Lingkungan dan Produksi lainnya serta 5 SPH; seluas 1.126.958 ha.

c. Unit III Jawa Barat dan Banten terdiri dari:14 KPH ; 1 KBM Pemasaran; 1 KBM Industri Kayu Non Kayu; 1 KBM *Agroforestry* Ekologi dan Jasa Lingkungan (AEJ) serta 4 SPH; seluas 684.423 ha. Selain itu, Perum Perhutani juga memiliki satuan kerja pendukung yaitu Kantor Pusat, 3 Kantor Unit, 1 Puslibang SDH, 1 Pusdiklat SDM dan 3 Kantor Biro Perencanaan.

Sistem Pengelolaan Lingkungan

Dalam mengelola kawasan hutan, Perhutani menjamin diselenggarakannya pengelolaan hutan secara lestari terhadap aspek lingkungan di wilayah kerjanya. Segala aktivitas pengelolaan hutan diarahkan dan berpedoman kepada perundangan dan peraturan yang berlaku untuk menjamin kelestarian lingkungan hidup, adalah sebagai berikut:

a. Hutan Bernilai Koservasi Tinggi

Dalam pengelolaan lingkungan, Perhutani melakukan identifikasi dan evaluasi terhadap keberadaan *High Conservation Value Forest (HCVF)* atau kawasan hutan bernilai konservasi yang tinggi di wilayah pengelolaan hutannya.

HCVF adalah kawasan-kawasan yang memiliki satu atau lebih ciri-ciri berikut:

1) *HCV1* merupakan wilayah-wilayah hutan yang merupakan tempat konsentrasi nilai-nilai keanekaragaman hayati tinggi (misalnya endemisme, spesies-spesies langka atau terancam, tempat pengungsian satwa/refugia dan lain-lain), baik yang memiliki signifikansi nasional, regional maupun global.
2) *HCV2* adalah kawasan hutan yang mempunyai tingkat lanskap yang luas yang penting secara global, regional dan lokal, yang berada di dalam atau mempunyai unit pengelolaan, di mana sebagian besar populasi spesies atau seluruh spesies yang secara alami ada di kawasan tersebut berada dalam pola-pola distribusi dan kelimpahan alami.
3) *HCV3* adalah wilayah-wilayah hutan yang berada di dalam, atau mencakup, ekosistem-ekosistem yang langka atau terancam punah.
4) *HCV4* yaitu wilayah-wilayah hutan yang menye-diakan fungsi-fungsi dasar lingkungan alami dalam situasi kritis (misalnya perlindungan DAS, pengendalian erosi dan lain-lain).
5) *HCV5* adalah wilayah-wilayah hutan yang penting untuk memenuhi kebutuhan dasar masyarakat lokal (misalnya pemenuhan subsistensi, kesehatan dan lain-lain).
6) *HCV6* adalah wilayah-wilayah hutan yang penting sebagai identitas budaya masyarakat lokal (memiliki signifikansi budaya, ekologis, ekonomis atau religi; teridentifikasi dalam proses bersama masyarakat setempat).

b. Kelola *Biodiversity*

Perhatian terhadap keanekaragaman hayati flora dan fauna yang terdapat di kawasan hutan merupakan salah satu komitmen Perhutani dalam mengelola lingkungan. Kegiatan yang dilakukan adalah survei potensi *biodiversity,* penetapan *species interest,* penetapan kawasan, dan kegiatan pengelolaan.

Kegiatan survey *biodiversity* merupakan langkah awal untuk menentukan prioritas konservasi terhadap keanekaragaman hayati suatu kawasan. Survei *biodiversity* dilakukan di Stasiun-stasiun Pemantauan *Biodiversity* yang berasal dari berbagai tipe habitat, baik di kawasan lindung (hutan lindung, sempadan sungai/ mata air/pantai /danau, jurang, hutan alam sekunder (HAS), dan wana wisata ataupun kawasan produksi.

Dari survei tersebut diperoleh data kelimpahan jenis dan keanekaragaman jenis serta populasi *species interest* di habitat tersebut yang akan bermanfaat untuk merancang kegiatan pengelolaan (perencanaan dan lapangan).

c. Pengendalian Dampak

Aktivitas kelola lingkungan ini meliputi juga penerapan kaidah-kaidah konservasi pada penanaman dan rehabilitasi, penetapan kawasan perlindungan serta pembuatan stasiun pengamat lingkungan (SPL) terhadap masalah erosi, debit air, sedimentasi, curah hujan serta *biodiversity* dan pemantauan bahan beracun berbahaya (B3).

Tipologi Klaim/Sengketa

Tipologi klaim atau sengketa yang terjadi di Perum Pehutani, adalah sebagai berikut:

a. Girik atas nama penggugat atau pewarisnya;

b. Tercatat dalam buku *Letter* C desa;

c. Mempunyai nomor persil;

d. Tercantum dalam Peta Kadaster, Peta PBB, Peta Topografi, dan sebagainya;

e. Surat Pajak Bumi (*Verponding Indonesia*);

f. *Ex. Erfpacht Verponding*;

g. *Ex. Eigendom Verponding*;

h. Tanah Desa Perdikan. Desa perdikan merupakan suatu desa yang diberikan hak-hak istimewa berupa pembebasan dari pembayaran pajak tanah, karena jasa-jasa tertentu pendirinya kepada raja atau sultan yang berkuasa sebelum atau selama masa awal penjajahan. (Supriyadi, 2012);

i. Eks. Tanah Partikelir;

j. Tanah Kesultanan dan tanah Wewengkon Sultan;

k. Cap Singa;

l. Tanah Pangonan; dan bukti pemberian Residen.

Langkah Kebijakan

Langkah kebijakan yang di buat oleh Perum Perhutani adalah sebagai berikut:

a. Menerbitkan SK No. 136/2001. Jo Sk No. 268/2007. Jo SK No. 682/2009 tentang PHBM;

b. Menerbitkan SK No. 683/2009 tentang kelola sosial; dan

c. Menerbitkan SK 549/2012 tentang Pedoman Penanganan dan Penyelesaian Konflik Tenurial dalam Kawasan Hutan.

Perubahan Wewenang dan Tanggung Jawab Perhutani dalam Hak Penguasaan dan Pengelolaan Hutan

Hasil *review* terhadap isi dan subtansi Peraturan Pemerintah (PP) No. 72/2010 dan PP No. 30/2003 tentang Perusahaan Umum (Perum) Kehutanan Negara, dapat dilihat pada Tabel 1.

Tabel 1. Hasil *review* isi dan substansi Peraturan Pemerintah No. 72/2010, dan No. 30/2003

No.	Isi dan Substansi Peraturan Perundangan	Peraturan Pemerintah	
		PP. No. 72/2010	PP. No. 30/2003
1	Yang dimaksud Perusahaan Umum Kehutanan Negara (Perum)	Adalah Badan Usaha Milik Negara yang seluruh modalnya dimiliki Negara berupa kekayaan Negara yang dipisahkan dan tidak terbagi atas saham. Pasal 1, ayat (1)	Adalah Badan Usaha Milik Negara sebagaimana diatur dalam Undang-undang No. 9 Tahun 1969, yang bidang usahanya berada dalam lingkup tugas dan kewenangan Menteri, dimana seluruh modalnya dimiliki Negara berupa kekayaan Negara yang dipisahkan dan tidak terbagi atas saham. Pasal 1 ayat (1).
2	Pengurusan	Adalah kegiatan yang dilakukan oleh Direksi dalam upaya mencapai maksud dan tujuan perusahaan. Pasal 1, ayat (2)	Adalah kegiatan perencanaan, pengorganisasian, pelaksanaan, pengawasan dan pengendalian perusahaan sesuai dengan kebijakan pengembangan usaha yang ditetapkan oleh Menteri Keuangan dan pembinaan yang digariskan oleh Menteri. Pasal 1 ayat (5).
3	Pengawasan	Adalah kegiatan yang dilakukan oleh Dewan Pengawas untuk menilai perusahaan dengan cara membandingkan antara keadaan yang sebenarnya dengan keadaan yang seharusnya dilakukan, dalam bidang keuangan dan/atau dalam bidang teknis operasionil. Pasal 1, ayat (3).	Adalah seluruh proses kegiatan penilaian terhadap kepengurusan Perusahaan dengan tujuan agar Perusahaan dapat melaksanakan fungsinya dengan baik dan berhasil mencapai tujuannya yang telah ditetapkan. Pasal 1 ayat (3).
4	Pengolahan Hutan	Adalah kegiatan yang meliputi tata hutan dan penyusunan rencana pengolahan hutan, pemanfaatan hutan, rehabilitasi hutan dan reklamasi hutan, serta perlindungan hutan dan konservasi alam. Pasal 1, ayat (5)	Adalah kegiatan yang meliputi tata hutan dan penyusunan rencana pengelolaan hutan, pemanfaatan hutan, rehabilitasi dan reklamasi hutan dan perlindungan hutan dan konservasi alam yang tidak termasuk kewenangan publik atau pemerintahan umum. Pasal 1 ayat (6)
5	Landasan Hukum pelimpahan pengelolaan hutan	Dengan Peraturan Pemerintah (PP) ini, Pemerintah melanjutkan penugasan kepada perusahaan untuk melakukan Pengelolaan Hutan di Hutan Negara yang berada di Provinsi Jawa Tengah, Provinsi Jawa Timur, Provinsi Jawa Barat, dan Provinsi Banten, kecuali hutan konservasi, berdasarkan prinsip tata kelola perusahaan yang baik. Pasal 3, ayat (1).	Perusahaan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 2 adalah Badan Usaha Milik Negara yang diberi tugas dan wewenang untuk menyelenggarakan kegiatan pengelolaan hutan berdasarkan prinsip perusahaan dalam wilayah kerjanya sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Pasal 3, ayat (1)
6	Maksud dan tujuan serta kegiatan usaha.	*Maksud dan Tujuan* perusahaan adalah: menyelenggarakan usaha yang bertujuan untuk kemanfaatan umum berupa penyediaan barang dan/atau jasa yang berhubungan dengan pengelolaan hutan dan hasil hutan yang berkualitas dengan harga yang terjangkau oleh masyarakat berdasarkan prinsip Pengelolaan Hutan Lestari dan prinsip tata kelola perusahaan yang baik. Pasal 11, ayat (1). *Kegiatan usaha Utama*, adalah: • Tata hutan dan penyusunan rencana pengelolaan hutan;	*Sifat usaha* dari Perusahaan adalah menyediakan pelayanan bagi kemanfaatan umum dan sekaligus memupuk keuntungan berdasarkan prinsip pengelolaan Perusahaan dan kelestarian sumber daya hutan. Pasal 6, ayat (1). *Maksud Perusahaan*, adalah sebagai berikut: a. Menyelenggarakan usaha di bidang kehutanan yang menghasilkan barang dan jasa yang bermutu tinggi dan memadai guna memenuhi hajat hidup orang banyak dan memupuk keuntungan.

<table>
<tr><th rowspan="2">No.</th><th rowspan="2">Isi dan Substansi Peraturan Perundangan</th><th colspan="2">Peraturan Pemerintah</th></tr>
<tr><th>PP. No. 72/2010</th><th>PP. No. 30/2003</th></tr>
<tr><td></td><td></td><td>• Pemanfaatan hutan, yang meliputi pemanfaatan kawasan, pemanfaatan jasa lingkungan, pemanfaatan hasil hutan kayu dan bukan kayu, pungutan hasil hutan kayu dan bukan kayu;
• Rehabilitasi dan reklamasi hutan;
• Perlindungan hutan dan konservasi alam;
• Pengolahan hasil hutan menjadi bahan baku atau bahan jadi;
• Pendidikan dan pelatihan di bidang kehutanan;
• Penelitian dan pengembangan di bidang kehutanan;
• Pengembangan agroforestri;
• Membangun dan mengembangkan Hutan Rakyat (HR) atau Hutan Tanaman Rakyat; dan
• Perdagangan hasil hutan dan hasil produksi sendiri maupun produksi pihak lain.
Kegiatan usaha lainnya, adalah:
• Usaha optimalisasi potensi sumber daya yang dimiliki untuk trading house, agroindustrial complex, agrobisnis, property, pergudangan, pariwisata, hotel, resort, rest area, rumah sakit, pertambangan galian C, prasarana telekomunikasi, pemanfaatan sumber daya air, dan sumber daya lainnya; dan
• Kegiatan usaha lainyang sesuai dengan maksud dan tujuan perusahaan.</td><td>b. Menyelenggarakan pengelolaan hutan sebagai ekosistem sesuai dengan karakteristik wilayah untuk mendapatkan manfaat yang optimal dari segi ekologi, sosial, budaya, dan ekonomi, bagi perusahaan dan masyarakat, sejalan dengan tujuan pembangunan nasional dengan berpedoman kepada rencana pengelolaan hutan yang disusun berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan di bidang kehutanan. Pasal 6, ayat (2).

Tujuan Perusahaan, adalah sebagai berikut: turut serta membangun ekonomi nasional khususnya dalam rangka pelaksanaan program pembangunan nasional di bidang kehutanan. Pasal 6, ayat (3).</td></tr>
</table>

Sumber: Data diolah, 2013.

Tabel 1 menunjukkan bahwa pengelolaan hutan negara di Pulau Jawa-Madura telah terjadi perubahan yang signifikan sejak diterbitkannya PP. No. 72/2010, di antaranya dalam hal (i) Definisi Perusahaan Umum Kehutanan Negara; (ii) Tujuan pengurusan hutan Negara; (iii) Pengawasan hutan Negara; (iv) Pengolahan hutan; (v) Landasan hukum pelimpahan pengelolaan hutan; dan (vi) Maksud dan tujuan serta kegiatan usaha antara lain:

a. Definisi Perum Kehutanan Negara dalam PP.30/2012 sangat jelas dan detail sehingga tidak ada multi-tafsir dari pengertian Perum Kehutanan Negara (Perum Perhutani).

b. Pengurusan hutan negara dan pengawasan. Dalam PP No. 72/2010 pengurusan hanya sebatas upaya yang harus dicapai oleh Direksi sesuai aturan yang telah ditetapkan, dan pengawasan hanya merupakan penilaian yang dilakukan olen Dewan Pengawas terhadap kegiatan operasional yang dilakukan oleh Perum Perhutani. Sebaliknya dalam PP No. 30/2003 pengurusan hutan dilakukan secara menyeluruh dan mandiri dimulai dari perencanaan hingga tahap pengawasan tanpa ada intervensi dari pihak lain, perusahaan menjalankan aktivitasnya sesuai dengan apa yang telah ditentukan oleh kementerian Keuangan. Dari kedua *statement* di atas dengan berubahnya aturan mengenai Perum Kehutanan Negara (Perum Perhutani) berdampak pada aktivitas atau operasional perusahaan tersebut.

c. Ditinjau dari perspektif dasar hukum mengenai landasan hukum pengelolaan hutan, khususnya terkait sumber kewenangan, jika melihat bunyi Pasal 3, ayat (1) PP No. 72/2010 Jo penjelasan Pasal 21 UU No. 41/199 tentang Kehutanan, wewenang pengelolaan hutan di Jawa tersebut diperoleh Perum Perhutani atas dasar delegasi atau pelimpahan kewenangan.

Pengelolaan hutan yang dilimpahkan kepada Perum Perhutani meliputi kegiatan: (1) Tata hutan dan penyusunan rencana pengelolaan hutan; (2) Pemanfaatan hutan; (3) Rehabilitasi dan reklamasi; dan (4) Perlindungan hutan dan konservasi alam, yang tidak termasuk keweangan publik. Berbeda dengan landasan hukum pengelolaan hutan oleh Perum Perhutani pada PP No. 30/2003, di mana dalam bunyi Pasal 3 ayat (1) PP tersebut pemberian tugas dan wewenang untuk menyelenggarakan pengelolaan hutan berdasarkan prinsip perusahaan dalam wilayah kerjanya sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Artinya pengelolaan hutan dilakukan sesuai dengan tujuan perusahaan, hal ini terlihat pada Pasal 6 ayat (2) PP No. 30/2003 yang menyatakan bahwa "*Maksud Perusahaan*, adalah sebagai berikut: (1) Menyelenggarakan usaha di bidang kehutanan yang menghasilkan barang dan jasa yang bermutu tinggi dan

memadai guna memenuhi hajat hidup orang banyak dan memupuk keuntungan; dan (2) Menyelenggarakan pengelolaan hutan sebagai ekosistem sesuai dengan karakteristik wilayah untuk mendapatkan manfaat yang optimal dari segi ekologi, sosial, budaya, dan ekonomi, bagi perusahaan dan masyarakat, sejalan dengan tujuan pembangunan nasional dengan berpedoman kepada rencana pengelolaan hutan yang disusun berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan di bidang kehutanan.

Permasalahannya adalah dengan berubahnya paradigma tersebut di atas, pertanyaannya, adalah "Sejauhmana kawasan hutan negara yang berada di Pulau Jawa dan Madura dapat dipertahankan?" Pertanyaan tersebut menjadi wajar karena kewenangan pengelolaan kawasan hutan negara di Pulau Jawa dan Madura diberikan/diserahkan pada Perum Perhutani, akan tetapi ada pembatasan kewenangan seperti terlihat dalam Pasal 3, ayat (4) yang menyatakan "Pengelolaan di hutan negara oleh perusahaan sebagaimana dimaksud pada Pasal 3, ayat (1) PP No. 72/2010 tidak termasuk kegiatan yang merupakan kewenangan publik, paling sedikit meliputi: (a) penunjukan dan penetapan kawasan hutan; (b) pengukuran kawasan hutan; (c) pinjam pakai kawasan hutan; (d) tukar menukar kawasan hutan; (e) perubahan status dan fungsi kawasan hutan; (f) pemberian izin pemanfaatan hutan kepada pihak ke tiga atas pengelolaan hutan yang ada di wilayah kerja perusahaan; dan (g) kegiatan yang berkaitan dengan penyidik PNS Kehutanan. Total hutan yang dikelola Perum Perhutani kini mencapai 2,4 juta ha, luas areal kerja tersebut harus dipertahankan sebagai aset negara yang mempunyai fungsi untuk menyediakan jasa lingkungan seperti air bersih, oksigen, dan keanekaragaman hayati.

Melihat kenyataan di atas, sebenarnya terdapat kontradiksi dalam hal kewenangan terhadap pengelolaan hutan oleh Perum Perhutani, di mana Perhutani yang berhadapan dengan para *stakeholder* yang punya kepentingan dengan kawasan hutan seperti Kepala Daerah/Bupati dan swasta lain (non usaha hutan) yang punya kepentingan terhadap kawasan hutan dan masyarakat. Di

satu pihak tuntutan desentralisasi yang memunculkan masalah di lapangan, sangat bergantung kepada Kementerian Kehutanan, artinya merebaknya konflik terhadap kawasan karena tekanan kepentingan ekonomi (bisnis) dan politik semakin rumit karena harus menunggu dari pusat, sementara Pemerintah Daerah juga menuntut manfaat dari kawasan hutan karena masyarakatnya banyak yang hidup dan bergantung dari kawasan hutan.

Otoritas tanggung jawab masyarakat secara politik berada pada Pemerintah Daerah, sementara di lain pihak Perhutani dengan program PHBM-nya merasa sudah berhasil membina dan memberdayakan masyarakat sekitar hutan. Bagian hutan dari sebuah hamparan unit KPH atau SPH berada dalam wilayah administratif Pemerintah Daerah sementara masyarakat berada di wilayahnya dibina dan diberdayakan oleh Perum Perhutani. Salah satu upaya penyelesaian konflik dalam hal ini adalah dengan melakukan kolaborasi manajemen PHBM di wilayah tersebut antara perum Perhutani dengan Pemerintah Daerah. Jika secara nasional untuk seluruh Pulau Jawa dan Madura, tentunya diperlukan payung kebijakan antara Kementerian Dalam Negeri dengan Kementerian Kehutanan. Jika tidak dilakukan kolaborasi seperti itu, masalah-masalah konflik lokal dan kepentingan lainnya akan sulit diselesaikan.

Masalah konflik tenurial pada kawasan hutan negara di wilayah kerja Perum Perhutani cukup banyak, seperti konflik tenurial di wilayah Perum Perhutani Unit II Jawa Timur sampai dengan Triwulan I tahun 2013 tercatat sebanyak 2.917 kasus, seluas 41.566,92 ha atau 3,7% dari luas wilayah Unit II Perum Perhutani Jawa Timur. Dalam penanganan kasus tenurial Perum Perhutani masih kesulitan untuk mereduksi konflik tersebut yang kian meningkat di sekitar kawasan hutan.

Berdasarkan informasi yang diperoleh dari Perum Perhutani, potensi konflik tenurial diperkirakan bertambah setiap tahunnya, hingga tahun ini tercatat 92.000 ha atau 3,79% dari kawasan hutan yang dilimpahkan ke Perum Perhutani yang terkena kasus tenurial. Kecenderungan konflik ini akan terus terjadi apabila langkah

akuisisi dan inventarisasi aset negara tidak segera dituntaskan. Program Pengelolaan Hutan Bersama Masyarakat (PHBM) dapat menekan klaim dan penguasaan atas kawasan hutan. Pola pengelolaan hutan dengan melibatkan partisipasi masyarakat tersebut akan menyerap 600 tenaga kerja baru di sektor kehutanan (Perum Perhutani, 2013). Optimalisasi PHBM di sekitar hutan juga akan membantu menekan gangguan keamanan di kawasan hutan. Nilai ekonomi PHBM dari kayu dan non kayu yang dibagikan kepada rakyat telah mencapai Rp 20,8 miliar, proses percepatan pengukuhan kawasan hutan akan membantu mengurangi konflik tenurial. Namun, hingga kini hanya sekitar 14,24 juta ha hutan Indonesia yang telah dikukuhkan sebagai kawasan hutan negara. Data ini mengindikasikan kawasan hutan yang telah memperoleh tahap penetapan dan mengantongi berita acara tata batas baru mencapai 11% dari 130,68 juta ha yang diklaim sebagai kawasan hutan (Sumber: www.bisnis.com).

Kawasan hutan legal akan memberikan kepastian hukum bagi pemegang izin usaha kehutanan. Kalau di sekitar hutan hingga kini belum ada masalah, justru masyarakat yang di luar hutan itu biasanya yang ribut. Makanya penetapan tata batas harus dipercepat agar konflik tenurial tidak berkepanjangan.

Kesimpulan

1. Perubahan PP No. 30/2003 menjadi PP No. 72/2010 tentang Perusahaan Umum (Perum) Kehutanan Negara berdampak pada berubahnya paradigma atau etos kerja dalam pengelolaan hutan negara di Pulau Jawa dan Madura. Perum Perhutani merupakan Badan Usaha Milik Negara (BUMN) yang mempunyai kewenangan dalam pengelolaan kawasan hutan negara atas dasar pendelegasian atau pelimpahan dari Pemerintah Pusat.

2. Potensi konflik tenurial di kawasan hutan negara yang di kelola oleh Perum Perhutani semakin hari semakin bertambah, tercatat 92.000 ha pada tahun ini.

3. Program Pengelolaan Hutan Bersama Masyarakat (PHBM) dapat menekan klaim dan penguasaan atas kawasan hutan.

Saran

1. Penetapan tata batas hutan negara harus dipercepat agar konflik tenurial tidak berkepanjangan.
2. Langkah akuisisi dan inventarisasi aset negara harus segera dituntaskan.

MASYARAKAT SEKITAR TAMAN NASIONAL DAN ISU KEPEMILIKAN HUTAN

Magdalena dan Rahayu Supriadi

Pendahuluan

Kepemilikan hutan (*forest tenure*) merupakan sebuah konsep yang berhubungan dengan kepemilikan, sewa menyewa (*tenancy*), pengelolaan dan tataguna hutan (Food and Agriculture Organisation, 2013).

> *It is a combination of legally or customarily defined forest ownership and of rights and arrangements to manage and use forest resources. Forest tenure determines who can use what resources, for how long and under what conditions.* (*Food and Agriculture Organization*, 2013).

Selama ini, kepemilikan hutan di Indonesia dibagi berdasarkan fungsi hutan. Indonesia membagi hutan berdasarkan fungsi hutan produksi, lindung dan konservasi. Hutan lindung dan konservasi pengelolaannya dilakukan oleh Pemerintah, baik pusat atau daerah.

Taman nasional adalah salah satu hutan konservasi yang bertujuan melindungi keragaman hayati. Indonesia memiliki hutan tropis yang kaya akan beragam jenis satwa dan tanaman. Jenis keragaman hayati ini memiliki nilai tinggi dan dilindungi sebagai taman nasional.

Berdasarkan Satistik Kehutanan tahun 2011, terdapat 43 taman nasional (daratan) dengan luas 12.38 juta hektar, sedangkan taman nasional lautan berjumlah 7 unit dengan luas 4.04 juta hektar. Pengelolaan kawasan konservasi ini ada di Kementerian Kehutanan, Direktorat Jenderal Perlindungan Hutan dan Konservasi Alam.

Taman nasional umumnya berbatasan dengan tempat tinggal penduduk yang hidup di sekitar hutan dimaksud. Tiap-tiap taman nasional memiliki sejarah penunjukkan masing-masing. Penunjukan hutan sebagai kawasan konservasi menimbulkan terbatasnya akses masyarakat sekitar terhadap hutan. Hal ini kadang menyebabkan timbulnya beberapa masalah seperti konflik antar pemerintah dengan masyarakat.

Di taman nasional sendiri, kita masih sering mendengar adanya pencurian kayu, perburuan liar, perambahan hutan, desa di dalam hutan, kegiatan liar perusahaan pembalakan. Kegiatan ilegal terjadi di Taman Nasional (TN) Bukit Barisan Selatan,TN Baluran dan TN Meru Betiri. Kegiatan ilegal tersebut dapat menggambarkan beberapa kelompok masyarakat masih mengandalkan hutan untuk memenuhi kebutuhan ekonomi dan tempat tinggal. Di antara mereka ada juga yang telah tinggal di dalam kawasan hutan sebelum dideklarasikan sebagai taman nasional.

Salah satu isu yang penting di Indonesia adalah masalah mengenai hutan adat yang diklaim oleh masyarakat adat, tetapi dideklarasikan sebagai taman nasional. Terakhir, Mahkamah Konstitusi telah memutuskan untuk mendukung kepemilikan hutan adat oleh masyarakat adat (Putusan Mahkamah Konstitusi (MK) Nomor 35/PUU-X/2012).

Berkenaan dengan hal tersebut tulisan ini bertujuan menggambarkan dan mendiskusikan permasalahan tenurial hutan yang dihadapi masayarakat desa sekitar hutan konservasi, khususnya taman nasional, serta saran dan rekomendasi. Untuk itu, data yang dikumpulkan berasal dari dokumen hasil penelitian, statistik dan publikasi lainnya seperti *website*, jurnal dan koran.

Untuk menganalisis data tersebut dilakukan perbandingan antara kasus dan analisis yang berhubungan dengan sejarah penunjukan taman nasional. Untuk menjelaskan hasil analisis digunakan tabel dan grafik.

Adapun kerangka analisis dapat dikategorikan menjadi tiga bagian utama yaitu pertama perkenalan terhadap isu tenurial kehutanan di tingkat internasional. Pembahasan selanjutnya difokuskan di tingkat lokal. Untuk itu dipilih dua studi kasus perihal tenurial hutan yaitu di TN Bukit Barisan Selatan dan TN Meru Betiri. Pemilihan lokasi disebakan TN tersebut merupakan habitat beberapa spesis yang dilindungi seperti harimau sumatera dan Gajah Sumatera di TN Bukit Barisan Selatan, banteng di TN Meru Betiri. Namun demikian, kedua TN tesebut memiliki permasalahan tenurial.

Untuk studi kasus di dua taman nasional, kerangka analisis meliputi sejarah singkat pembentukan taman nasional. Selanjutnya didiskusikan pemanfaatan hutan oleh masayarakat di sekitar hutan. Juga keberadaan masayarakat adat jika ada. Kemudian dilanjutkan dengan akibat penunjukan taman nasional terhadap masyarakat di sekitar hutan, konflik yang bersifat tenurial serta saran dan rekomendasi.

Isu Tenurial Hutan di Berbagai Tempat

A. Isu Kepemilikan Hutan secara Global

Seorang mantan pejabat kehutanan di Amerika Serikat, Sally Collins, yang berkunjung di Kementerian Kehutanan tahun 2011 pernah menyatakan kepada penulis utama bahwa Amerika Serikat perlu waktu beratus tahun untuk menyelesaikan masalah *land tenure* hingga seperti saat ini. Hal ini membuat kita bisa sedikit optimis terhadap permasalahan kepemilikan lahan di Indonesia, karena Indonesia baru akan merayakan ulang tahunnya yang ke 68 pada tahun 2013 ini.

Demikian juga negara tetangga Indonesia, Australia. Hingga saat ini, Australia masih menghadapi tuntutan masyarakat Aborigin terhadap kepemilikan lahan mereka. Tuntutan seperti ini mengingatkan kita pada tuntutan masyarkat adat tehadap hutan adat yang mereka klaim telah menjadi milik mereka sebelum dijadikan kawasan hutan negara.

Di Asia, China merupakan contoh reformasi kepemilikan hutan yang menarik. Mayoritas hutan di China dimilki secara kolektif tetapi memiliki permasalahan produksi rendah, petani miskin, hubungan yang kurang harmonis antara petani hutan dengan pihak terlibat (pemerintah, elit lokal dan petani sektor pertanian) (Shuxin, 2012). Karena itu, Pemerintah China melaksanakan reformasi lahan *(land reform)* dengan memberikan izin 70 tahun pengelolaan lahan hutan kepada petani, dengan target pada tahun 2012 lalu, pemerintah China telah menyelesaikan proses pemberian sertifikat kepada petani (Shuxin, 2012).

Di Brasil proses reformasi lahan telah berlangsung selama 28 tahun, dengan tujuan menguragi deforestasi dan melindungi masyarakat asli Brazil dan hak tradisional mereka (Joels, 2012). Walaupun progresnya masih lambat, sejak tahun 1989 terjadi peningkatan kepemilikan lahan oleh masayarak asli Brasil dan kawasan konservasi di Brasil (Joels, 2012).

Di Afrika, mayoritas kepemilikan hutan ada di tangan pemerintah. Reformasi telah dilaksanakan oleh beberapa negara Afrika sejak tahun 2012 seperti Liberia, Kamerun, Republik Demokratik Kongo, Mali, Burkina Faso, Senegal dan Nigeria (Bandiaky-Badji, 2012). Disimpulkan, reformasi kepemilikan hutan di negara-negara Afrika terlihat cukup lambat dibanding negara Amerika Latin (Brasil) dan Asia seperti China.

Perkembangan tenurial di Indonesia telah digambarkan seperti pada bab sebelumnya. Hingga saat ini perubahan di Indonesia mungkin belum seradikal China yang membawa dampak cukup besar bagi kehidupan masyarakatnya, tetapi kemajuan penyelesaian konflik tenurial hutan tetap terlihat dari waktu ke waktu.

Dari kasus di berbagai negara di dunia tersebut, jelas terlihat adanya tren peningkatan usaha untuk memberikan hak kepemilikan hutan bagi masyarakat lokal atau adat (reformasi lahan). Hal ini di antaranya dikarenakan kemiskinan masyarakat petani atau lokal, deforestasi dan rendahnya produktivitas hutan. Dengan memberikan hak pengelolaan dan kepemilikan lahan terhadap hutan diyakini akan mengurangi masalah-masalah tersebut.

Sebagai ditetapkan sebelumnya, fokus tulisan ilmiah ini adalah masyarakat di sekitar hutan konservasi, yaitu taman nasional. Keberadaan hutan yang memiliki nilai keragaman hayati yang tinggi telah disadari sejak sebelum kemerdekaan Republik Indonesia. Pada zaman pemerintahan Belanda misalnya, kawasan Bukit Barisan Selatan telah dideklarasikan sebagai suaka margasatwa.

Setelah Indonesia merdeka, otomatis pengelolaan kawasan konservasi menjadi tanggung jawab Pemerintah Indonesia. Salah satu taman nasional pertama dideklarasikan di Indonesia misalnya Taman Nasional Ujung Kulon di Propinsi Jawa Barat pada tahun 1982. Pada Undang Undang (UU) Kehutanan No.5/1967 belum disebutkan istilah taman nasional. Baru pada hasil revisinya yaitu UU Kehutanan No. 41/1999 disebutkan pengelolaan taman nasional sebagaimana Tabel 1.

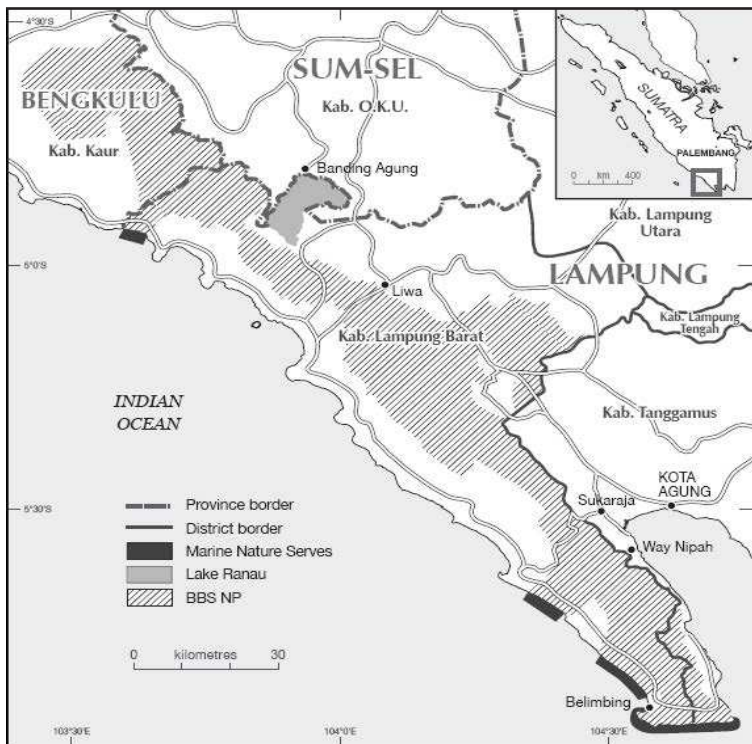
Tabel 1. Pengelolaan taman nasional berdasarkan UU Kehutanan No. 41/1999

No.	Pengelolaan Taman Nasional	Keterangan
1.	TN termasuk dalam kawasan pelestarian alam yang juga diatur dalam UU No 5/1990	Pasal 7
2.	Kawasan taman nasional adalah kawasan pelestarian alam yang mempunyai ekosistem asli, dikelola dengan sistem zonasi yang dimanfaatkan untuk tujuan penelitian, ilmu pengetahuan, pendidikan, menunjang budidaya, pariwisata, dan rekreasi alam.	Pasal 24
3	TN terbagi dalam zona inti, zona rimba dan zona pemanfaatan	Pasal 24
4	- zona inti adalah bagian kawasan taman nasional yang mutlak dilindungi dan tidak diperbolehkan adanya perubahan apapun oleh aktivitas manusia; **tidak boleh** ada kegiatan rehabilitasi; **tidak boleh** ada pemanfaatan; - zona rimba adalah bagian kawasan taman nasional yang berfungsi sebagai penyangga zona inti; **tidak boleh** dilakukan kegiatan pemanfaatan; tetapi boleh dilakukan rehabilitasi - zona pemanfaatan adalah bagian kawasan taman nasional yang dijadikan pusat rekreasi dan kunjungan wisata.	-Pasal 24; -Akses pemanfaatn TN hanya pada zona pemanfaatan

Tanggung jawab pengelolaan taman nasional Indonesia selama ini berada di tangan Pemerintah Pusat yang diwakili oleh Kantor Taman Nasional di lokasi di mana TN tersebut berada. Namun, konflik antara pengelola TN dan masyarakat sudah sering kita dengar. Beberapa kelompok masyarakat mengklaim bahwa mereka sudah tinggal dalam kawasan tersebut dengan adat dan tradisi mereka jauh sebelum pembentukan taman nasional tersebut. Yang terburuk adalah pada saat krisis ekonomi dan poltik pada tahun 1997-2000-an. Saat itu puluhan taman nasional dijarah dan dirambah.

Seiring dengan membaiknya kondisi ekonomi dan politik, rehabilitasi dilakukan terhadap taman nasional dimaksud. Namun demikian, masalah mengenai klaim masyarakat terhadap hak kepemilikan lahan hutan masih berlangsung hingga saat ini. Dinamika kalim atas hak tenurial hutan dimaksud akan dijelaskan lebih mendetail pada paragraf selanjutnya.

A. Masyarakat di Sekitar TN Bukit Barisan Selatan

Areal TN Bukit Barisan terbentang di Propinsi Lampung dan Bengkulu seluas 356.800 ha (Gambar 1). Letak TN ini berada pada 4° 29' - 5 ° 57' LS 103 ° 24' to 104 ° 44' BT (O'Brien *et al.*, 2003).

Gambar 1. Peta Taman Nasional Bukit Barisan Selatan yang terletak di Kabupten Tanggamus (Lampung), Lampung Barat (Lampung) dan Kaur (Bengkulu). Dipetakan oleh Australian National University (*dalam* Magdalena, 2008)

Sejarah TN BBS dapat digambarkan sebagaimana tabel di bawah ini:

Tabel 2. Ringkasan sejarah berdirinya TN Bukit Barisan Selatan

No.	Tahun	Peristiwa	Keterangan
1.	1935	Dideklarasikan sebagai Suaka Marga Satwa (*wildlife sanctuary*) oleh Belanda	Sebelumnya, tahun 1905, Pemerintah Belanda memperkenalan migrasi internal di Indonesia. lampung merupakan tujuan migrasi penduduk, khususnya dari Pulau Jawa.
2	1967	UU kehutanan No.5/1967. TN BBS merupakan salah satu TN yang dikelola oleh Pemerintah Indonesia.	Sejak tahun 1950 pemerintah Indonesia melanjutkan migrasi dalam bentuk program transmigrasi. Para transmigran diberikan lahan untuk bertani. Salah satu daerah tujuan transmigrasi adalah Lampung.
3	1982	Dideklarasikan menjadi Taman Nasional seluas 356.800 ha.	-Sesuai SK Mentan No.736/Mentan/X/1982 -Akses masyarakat dibatasi dalam pengelolaan dan pemanfaatan hutan
4	1984	Kementerian Kehutanan berpisah dari kementerian Pertanian.	-Sesuai SK Menhut No. 096/Kpts-II/1984.
5	1990	Peta TGHK Propinsi Lampung disahkan, temasuk di dalamnya TN BBS	
6	2004	Dikdeklarasikan sebagai warisan dunia oleh UNESCO	
7	2007-now	Menjadi balai besar	

Taman Nasional Bukit Barisan Selatan berbatasan dengan sejumlah desa yang tersebar di tiga kabupaten yaitu Kabupaten Lampung Barat, Tanggamus dan Kaur (Bengkulu). Jumlah desa yang berbatasan denagn TN Bukit Barisan Selatan cukup signifikan.

Sebagai contoh, di Kabupaten Kaur (Bengkulu), ada 13 desa yang berbatasan dengan TN Bukit Barisan Selatan langsung (Ulayat Bengkulu, 2010).

Masyarakat desa yang berbatasan dengan TN Bukit Barisan Selatan berasal dari beragam suku. Suku Jawa yang bermigrasi sejak tahun 1905 ke Lampung mendominasi sebagian desa-desa tersebut, misalnya Desa Way Nipah dan Desa Sedayu di Kabupaten Tanggamus.

Berdasarkan sebuah studi yang dilakukan Magdalena (2008), Desa Way Nipah dan Desa Sedayu adalah contoh desa yang sudah berdiri sebelum penunjukan TN Bukit Barisan Selatan. Mereka telah hidup berdampingan dengan hutan dan melakukan pemanfaatan hutan. Mayoritas pekerjaan masyarakat di Desa Sedayu adalah bertani, tetapi kita dapat menunjukkan beberapa penduduk desa yang bekerja sebagai nelayan di Desa Pematang Sawa yang berbatasan dengan Teluk Semangka.

Di Desa Way Nipah, kita dapat menemukan masyarakat adat peminggir (asli Lampung) yang memiliki hutan adat kira-kira seluas 10 km^2. Beruntung hutan adat tersebut bukan termasuk dalam kawasan TN Bukit Barisan Selatan, dan hingga tahun 2008, mereka masih mempertahankan kepemilikan hutan adat secara kolektif. Di lain pihak, masyarakat yang mayoritas pendatang, tidak seberuntung masyarakat asli Lampung dalam kepemilikan hutan adat.

Masyarakat petani di kedua desa tersebut membutuhkan lahan untuk pertanian. Hal ini tentu tidak mudah didapat karena luas lahan yang terbatas. Karena itu terkadang masayarakat desa ditangkap karena melakukan perambahan di dalam kawasan TN Bukit Barisan Selatan.

Perambahan di Desa Way Nipah cenderung lebih buruk dari Desa Sedayu. LPSM Yasadhana pernah melakukan identifikasi perambah di TN Bukit Barisan Selatan. Mereka menemukan bahwa mayoritas penduduk yang melakukan perambahan berasal dari

suku Jawa, diikuti Semendo dan suku lainnya (Lampung Sunda dan Banten) (LPSM Yasadhana *et.al.*, 2004).

Selama ini TN Bukit Barisan Selatan telah mengalami masalah deforestasi. Data tahun 1972 hingga tahun 2005 menunjukkan penurunan luas lahan (TN Bukit Barisan Selatan dan UNI Eropa, 2006). Namun demikian penunjukan TN Bukit Barisan Selatan juga memengaruhi masyarakat sekitarnya. Masyarakat ditangkap karena melakukan pembalakan liar, perambahan, dan konflik dengan staf pengelola.

B. Masyarakat di Sekitar Taman Nasional Meru Betiri

TN Meru Betiri (Gambar 3) berlokasi di Jawa Timur, yaitu Kabupaten Banyuwangi dan Jember. Sesuai dengan SK Menhut No. 277/Kpts-VI/1997, tanggal 23 Mei 1997 luas TN ini adalah 58.000 ha (daratan 57.155 ha dan lautan 845 hektar (Statistik Taman Nasional Meru Betiri, 2012).

Gambar 2. Peta Taman Nasional Meru Betiri yang terletak di Kabuten Banyuwangi dan Jember

Sumber: Taman Nasional Meru Betiri, 2013

Sejarah singkat pembentukan TN Meru Betiri dapat digambarkan sebagaimana tabel 3.

Tabel 3. Ringkasan sejarah Taman Nasional Meru Betiri

No.	Tahun	Peristiwa	Keterangan
1.	1931	Berstatus sebagai hutan lindung yang penetapannya berdasarkan Besluit van den Directur van Landbouw Neverheiden Handel yaitu pada tanggal 29 Juli 1931 Nomor: 7347/B serta Besluit Directur van Economiche Zaken tanggal 28 April 1938 Nomor : 5751.	Indonesia masih diduduki Belanda
2	1967	Ditunjuk sebagai Calon Suaka Alam. Selanjutnya ditetapkan sebagai Suaka Margasatwa seluas 50.000 ha berdasarkan Surat Keputusan Menteri Pertanian Nomor : 276/Kpts/Um/6/1972 tanggal 6 Juni 1972 dengan tujuan utama perlindungan terhadap jenis harimau jawa (*Panthera tigris sondaica*).	-Indonesia merdeka tahun 1945 -Saat ini harimau jawa (*Panthera tigris sondaica*) telah punah.
	1982	Surat Keputusan Menteri Pertanian Nomor : 529/Kpts/Um/6/1982 tanggal 21 Juni 1982 kawasan Suaka Margasatwa Meru Betiri diperluas menjadi 58.000 ha.	
3	1997	TN Meru Betiri disahkan melalui SK Menhut No. 277/Kpts-VI/1997, seluas 58.000 ha yang terletak pada dua wilayah kabupaten yaitu Kabupaten Jember seluas 37.585 ha dan Kabupaten Banyuwangi seluas 20.415 ha	
4	1997-sekarang	TN Meru Betiri dikelola oleh Kementerian Kehutanan	

Sumber: Taman Nasionbal Meru Betiri, 2013

TN Meru Betiri menghadapi tantangan yang cukup berat, sehubungan dengan ada 12 desa yang berbatasan dengan TN dimaksud (Taman Nasional Meru Betiri, 2012). Umumnya penduduk ini berasal dari suku Jawa dan mayoritas dari mereka bekerja sebagai petani (Taman Nasional Meru Betiri, 2012).

Sistem pertanian di Pulau Jawa bersifat menetap. Pertanian menetap biasanya tergantung kepada pupuk dan air dari hujan atau irigasi. Pertanian menetap lebih bersifat intensif daripada ekstensif. Diasumsikan pertanian menetap tidak menyebabkan kerusakan hutan seburuk pertanian berpindah. Juga sejauh ini, belum ada konflik masyarakat adat di sekitar TN Meru Betiri.

Namun demikian, pertumbuhan populasi di Pulau Jawa yang tinggi menyebabkan tekanan tersendiri bagi taman nasional. Dengan demikian, perambahan yang terjadi di dalam kawasan TN Meru Betiri dikawatirkan akan meluas. Karena itu, pihak TN Meru Betiri telah melaksanakan program pembinaan bagi petani perambah hutan.

Untuk itu, petani yang sudah terlanjur memiliki lahan di dalam kawasan hutan tidak diperbolehkan untuk memperluas lahan pertaniannya. Dalam pada itu, pihak TN juga tidak memperbolehkan siapapun untuk membuka lahan baru di dalam kawasan. Masyarakat petani juga dilatih untuk meningkatkan pengetahuan dalam meningkatkan sumber pendapatan lain (diversifikasi pendapatan). Salah satu pelatihan yang dilakukan adalah pembuatan biogas dan budidaya jamur (Taman Nasional Meru Betiri, 2012).

Reformasi Tenurial Kehutanan di Indonesia

Dalam paragraf sebelumnya telah didiskusikan berbagai isu mengenai tenurial hutan di berbagai tempat. Telah digambarkan bagaimana TN Bukit Barisan Selatan dan Meru Betiri mendapat tekanan dari masyarakat sekitar yang tergantung pada lahan hutan untuk lahan pertanian.

Isu tenurial tidak dapat diselesaikan dalam waktu singkat. Masalah tenurial juga sangat rumit karena melibatkan beragam pihak yang memiliki beragam kepentingan dan kebutuhan. Tiap-tiap lokasi umumnya memiliki ciri konflik tenurial yang khas.

Masalah tenurial semakin pelik ketika sebuah areal hutan juga memiliki nilai keragaman hayati yang tinggi seperti kasus di dua TN Indonesia di atas. Kasus seperti ini juga terjadi di beberapa hutan yang dilindungi lainnya di Indonesia. Dalam hal pilihan dihadapkan pada pilihan antara kesejahteraan manusia (saat ini) dan kelestarian keragaman hayati.

Di sekitar taman nasional, seringkali ditemukan pemukinan masyarakat adat yang memiliki tradisi yang dekat dengan hutan. Mereka inilah yang merasa paling gigih dan menuntut ketika dilakukan penunjukan areal hutan sebagai taman nasional. Beruntung bagi masyarakat asli Lampung yang berada di Desa Way Nipah (Propinsi Lampung) karena hutan adat mereka tidak termasuk kawasan taman nasional.

Sebagaimana kita ketahui, wilayah TN ada yang dikategorikan sebagai zona pemanfaatan. Pada umumnya zona ini dapat dimanfaatkan untuk tempat pariwisata, pendidikan ataupun agroforestri seperti di TN Meru Betiri. Dalam hal ini, penduduk lokal dapat memperoleh keuntungan dari keberadaan taman nasional. Program-program pembangunan di wilayah ini dapat dijadikan alat untuk menyejahterakan masyarakat sekitar taman nasional.

Sejauh ini, akibat yang mungkin ditimbulkan dengan adanya permasalahan tenurial kehutanan di Indonesia adalah sebagai berikut:

a. Sosial: penangkapan dan pemenjaraan masyarakat yang melanggar, konflik sudah sering kita dengar antar kelompok masyarakat, masyarakat dengan pemerintah dan bahkan antar institusi pemerintah. Konflik bisa saja disertai kekerasan sehingga mengakibatkan korban jiwa.

b. Ekonomi: kemiskinan masyarakat sekitar hutan.

c. Lingkungan: perambahan, pencurian kayu mengakibatkan gangguan fungsi hutan sebagai penyimpan air, penyedia udara dengan kualitas yang baik dan pencegahan erosi.

Sehubungan dengan hal tersebut, reformasi tenurial hutan secepat mungkin di Indonesia disebut oleh para pakar sebagai bentuk penyelesaian tenurial di Indonesia (Marbun, 2012). Untuk itu pakar mengusulkan beberapa pokok yang harus dilakukan pemerintah yaitu (Marbun, 2012):

a. Penyempurnaan kebijakan dan percepatan proses pengukuhan kawasan hutan.

b. Penyelesaian konflik kehutanan dan perluasan wilayah kelola rakyat.

c. Peningkatan kesejahteraan masyarakat adat dan masyarakat lokal lainnya.

Sebagai tambahan, lembaga wadaya masyarakat internasional, Right and Resource Institute, yang khusus berkecimpung dalam isu tenurial lahan, mencatat bahwa pembaharuan tenurial di Cina dapat dijadikan sebagai contoh. Saat ini diklaim bahwa masyarakat petani di China telah mengalami pertumbuhan ekonomi yang cukup pesat semenjak lahan-lahan dibagikan kepada tiap tiap rumah tangga (Right and Resource Institue, nd.).

IUCN, sebagai institusi internasional yang sangat berkepentingan dengan keberadaan taman nasional secara global, menyebutkan beberapa hal yang berhubungan dengan kepentingan masyarakat sebagai berikut (The World Conservation Union, 2004):

a. Berbagi informasi, saran dan keuntungan konservasi dengan masyarakat yang berkepentingan.

b. Memberdayakan masyarakat adat dan komunitas lokal dan bergerak untuk berpartisipasi dalam pengelolaan kawasan yang dilindungi.

c. Melibatkan masyarakat yang bersangkutan dalam proses negosiasi dan pengelolaan lembaga pemerintah.

d. Mempromosikan pembelajaran di berbagai level (di level staf, penduduk lokal dan pihak lain yang terkait).

Dari pendapat-pendapat para pakar, RRI dan IUCN, beberapa hal penting yang perlu dilakukan untuk memperbaiki sistem hak tenurial kehutanan di kedua taman nasional di atas antara lain adalah sebagai berikut:

a. Meningkatkan kesejahteraan masyarakat sekitar hutan dengan membuat kebijakan dan kerjasama antar sektor terkait.

b. Meningkatkan keterlibatan masyarakat yang tinggal di sekitar hutan (migran atau non-migran) dalam pengelolaan taman nasional.

c. Pengukuhan kawasan hutan.

Sehubungan dengan pembaharuan tenurial kehutanan perlu diperhatikan hal-hal sebagai berikut:

1. Tipe masyarakat yang akan diberikan hak untuk pengelolaan hutan. Apakah mereka mempunyai tradisi pengelolaan hutan atau *agroforestry* yang lestari atau tidak. Hal ini diperlukan agar hutan yang diserahkan nanti tidak menjadi rusak.
2. Perlu kebijakan dan pengawasan yang cukup serius, agar jangan terjadi konversi hutan ataupun jual beli lahan hutan.
3. Dari kasus di TN Bukit Barisan Selatan terlihat adanya beberapa jenis kelompok masyarakat yaitu masyarakat asli dan pendatang. Hak kepemilikan lahan bagi dua kelompok ini perlu dipertimbangkan dengan seksama agar tidak terjadi konflik di kemudian hari.
4. Pembaruan tenurial hutan atau reformasi tenurial hutan perlu mempertimbangkan jenis fungsi hutan. Jika hutan memiliki nilai keragaman hayati yang tinggi, perlu dipertimbangkan

apakah pembaruan tersebut akan berpengaruh negatif terhadap hutan di mana keragaman hayati tersebut berada.

Kesimpulan

Di tingkat internasional, terjadi upaya untuk perubahan sistem tenurial ke arah peningkatan pengenalan hak tenurial hutan masyarakat lokal. Sementara itu, sistem tenurial kehutanan Indonesia selama ini masih harus menghadapi klaim-klaim dari berbagai pihak yang terkait, khususnya masyarakat adat dengan hak kepemilikan kehutanan. Akibat yang ditimbulkan dari sistem tenurial di sekitar taman nasional meliputi masalah sosial, ekonomi dan ekologi.

Masyarakat yang berdiam di desa yang berbatasan dengan taman nasional, tidak homogen. Latar belakang mereka umumnya berbeda dari suku dan keaslian (pendatang atau masyarakat asli). Sejarah kedekatan mereka dengan hutan juga berbeda.

Dua hal utama yang menjadi rekomendasi kebijakan untuk menyelesaikan masalah tenurial hutan khususnya di taman nasional adalah melibatkan masyarakat dalam manajemen dan menyejah-terakan kehidupan masyarakat sekitar sambil melaksanakan pengukuhan hutan.

INTEGRASI SISTEM PENGUASAAN LAHAN MASYARAKAT LOKAL DALAM PEMBANGUNAN KPH DI KALIMANTAN SELATAN

Kushartati Budiningsih

Pendahuluan

Kondisi hutan alam di berbagai wilayah di Indonesia banyak yang telah mengalami deforestasi dan degradasi akibat pemanfaatan hutan maupun penggunaan hutan untuk berbagai kepentingan. Dalam periode 2000-2009, luas hutan Indonesia yang mengalami deforestasi seluas 15,16 juta ha. Daerah penyumbang deforestasi terbesar adalah pulau Kalimantan seluas 5,50 juta ha (FWI, 2011). Hutan yang mengalami kerusakan ini tetap harus dikelola agar fungsi hutan tetap terjaga untuk kesejahteraan masyarakat.

Pemerintah berupaya untuk membenahi pengelolaan hutan agar lestari khususnya yang berada di luar pulau Jawa dengan kebijakan pembentukan Kesatuan Pengelolaan Hutan (KPH). Pengelolaan hutan dengan konsep KPH mengarahkan hutan dikelola ke dalam unit-unit manajemen terkecil di tingkat tapak berdasarkan asas kelestarian hutan dan asas perusahaan agar pengusahaan hutan terselenggara secara berkelanjutan.

Realita di lapangan menunjukkan bahwa di dalam atau di sekitar hutan terdapat masyarakat lokal yang kehidupannya bergantung pada hutan. Salah satu contohnya masyarakat lokal di desa Paramasan Bawah yang hidup di areal kawasan KPH Model Banjar yang memanfaatkan hasil hutan dan mengelola lahan hutan.

Mereka memanfaatkan hasil hutan dengan cara eksploitasi sekadar untuk memenuhi kebutuhan subsisten mereka, namun ada pula yang menjadi sumber usaha mereka. Mereka mengelola lahan hutan untuk dijadikan ladang sebagai areal penananam padi dan dilanjutkan dengan penananam berbagai jenis pohon hingga terbentuk kebun.

Beberapa hasil telaah terhadap kajian tenurial di KPH mengungkapkan tentang konflik dan penataan tenurial (Nur, 2012; Gamin, 2014). Tulisan ini mengungkap sistem penguasaan lahan masyarakat lokal dalam kawasan hutan yang mendeskripsikan tentang cara-cara penguasaan lahan dan bukti-bukti kepemilikan lahan oleh masyarakat lokal yang diperoleh berdasarkan kajian eksploratoris yang dilakukan pada 2009. Pada bagian akhir diuraikan pendekatan yang dapat dilakukan dalam rangka integrasi sistem penguasaan lahan masyarakat lokal dalam pembangunan KPH.

Kerangka Berpikir

Realita menunjukkan bahwa dalam kawasan hutan terdapat masyarakat lokal yang memiliki kepentingan terhadap hutan, baik lahan maupun hasil hutannya. Terkait dengan pemanfaatan lahan, dalam kehidupan masyarakat lokal ada sebuah sistem penguasaan lahan yang hidup berkembang. Sistem penguasaan lahan masyarakat lokal sering kali berbeda dalam perspektif *de jure* dan *de facto* sehingga tidak jarang menimbulkan konflik.

Dalam perspektif konseptual, penguasaan lahan dapat didekati dengan konsep Schlager dan Ostrom (1992), yang mengatakan bahwa hak-hak yang melekat pada suatu objek dapat diuraikan menjadi (1) hak atas akses (*rights of access*), yaitu hak untuk memasuki suatu wilayah tertentu, (2) hak pemanfaatan (*rights of withdrawal*), yaitu hak untuk mengambil sesuatu atau memanen suatu hasil alam seperti memancing ikan, memanen buah, menebang pohon, dan sebagainya, (3) hak pengelolaan (*rights of management*), yaitu hak untuk mengatur pola pemanfaatan

internal dan mengubah sumber daya yang ada untuk menghasilkan produksi yang lebih tinggi, (4) hak pembatasan (*rights of exclusion*), yaitu hak untuk menentukan siapa saja yang dapat memperoleh hak atas akses dan membuat aturan pemindahan hak atas akses dari satu orang atau satu kelompok ke orang atau kelompok lain, dan (5) hak pelepasan (*rights of alienation*), yaitu hak untuk menjual atau menyewakan, atau keduanya.

Terkait sistem penguasaan lahan, dalam istilah asing sistem penguasaan lahan dikenal dengan *land tenure*. Menurut Bruce (1998), *land tenure* adalah keseluruhan sistem dari pemangkuan yang diakui oleh pemerintah secara nasional ataupun oleh sistem lokal. Pengertian lainnya mengarah pada relasi sosial dalam sistem penguasaan, pemanfaatan, pengelolaan tanah dan sumber daya alam lainnya, baik yang diakui maupun yang tidak diakui oleh hukum negara yang berlaku. Dalam penelitian ini sistem penguasaan lahan yang dimaksud menunjukkan relasi sosial dalam memanfaatkan dan mengelola pemanfaatan dan pengelolaan tanah dan sumber daya alam lainnya, baik yang diakui maupun yang tidak diakui oleh hukum negara yang berlaku.

Keberadaan sistem penguasaan lahan masyarakat lokal dalam kawasan hutan perlu diintegrasikan dalam kerangka pembangunan KPH. Integrasi ini merupakan sebuah upaya agar pengelolaan hutan dapat berlangsung secara harmonis menuju pengelolaan hutan lestari.

Karakteristik Masyarakat Lokal

Masyarakat lokal di desa Paramasan Bawah yang berada di areal KPHP Model Banjar didominasi orang Bukit. Orang Bukit atau sering juga disebut dengan Dayak Meratus menurut Wajidi (2009) termasuk etnis Banjar. Sebenarnya sebutan Dayak Meratus ini muncul sebagai rasa solidaritas orang Bukit terhadap Dayak sejak meletusnya konflik etnis Madura dengan etnis Dayak. Hal ini didasarkan pada hubungan kekerabatan bahwa sesungguhnya etnis Banjar dan etnis Dayak berasal dari rumpun yang sama.

Pola penggunaan lahan yang diterapkan oleh orang Bukit berupa areal perladangan padi dan tanaman semusim, kebun pisang, kebun karet, kebun campuran, kebun kemiri. Tanaman semusim yang bersifat komersil untuk dijual seperti kacang tanah, jagung, dan empon-empon. Sedangkan sayuran seperti bayam, sawi, kacang panjang ditanam petani untuk pemenuhan kebutuhan subsisten. Pisang, karet, kemiri juga merupakan tanaman komersil yang ditanam untuk dijual. Pohon buah-buahan seperti durian, cempedak, mangga, rambutan, dan buah-buahan lokal lainnya ditanam untuk kebutuhan subsisten, namun jika ada hasil panen buah berlebih dijual. Dalam penanaman kebun apa pun selalu terintegrasi dengan perladangan bergilir. Pola penggunaan lahan seperti ini sangat membantu perekonomian masyarakat desa Paramasan Bawah. Sementara itu, pemanfaatan hasil hutan mulai berkurang karena ketersediaan hasil tidak sebanyak dua dasawarsa terakhir. Sektor pertambangan menjadi sumber pendapatan tunai dalam jangka pendek, yang biasanya dilakukan di luar waktu kegiatan perladangan.

Cara Masyarakat Menguasai Lahan

a. Sistem Membuka Hutan

Praktik perladangan merupakan tradisi masyarakat lokal dalam upaya pemenuhan kebutuhan makanan pokok dan kebutuhan subsisten lainnya selama 1 tahun atau maksimal 2 tahun. Praktik perladangan dengan cara membuka hutan biasanya dilakukan secara berkelompok. Namun setiap KK yang tergabung dalam kelompok tersebut mengelola lahan dengan batas yang jelas dan luasan yang sesuai kebutuhan rumah tangganya. Batas-batas lahan setiap rumah tangga yang digunakan sebisa mungkin menggunakan batas alam seperti sungai-sungai kecil. Rata-rata luasan areal perladangan yang dikerjakan setiap KK tiap tahun berkisar 1-2 ha. Praktik perladangan dengan cara membuka hutan hingga saat ini masih dilakukan meskipun saat ini jumlah peladang

berkurang dibandingkan 1-2 dasawarsa terakhir. Hal ini terkait dengan lokasi hutan sudah jauh dan berada di atas bukit. Bagi keluarga muda yang masih memiliki tenaga dan biaya yang cukup, lokasi hutan yang jauh tidak menjadi masalah. Ini sebagai upaya pemenuhan kebutuhan pokok tahunan dan pemenuhan kebutuhan lahan di masa mendatang. Dalam kelembagaan sistem penguasaan lahan yang hidup di masyarakat bahwa orang yang pertama kali membuka hutan adalah pemilik lahan tersebut. Bukan hanya warga desa saja yang dapat membuka hutan, warga desa tetangga lainnya (orang luar desa) juga dapat membuka hutan untuk berladang berdasarkan izin kepala desa. Ada biaya pengeluaran izin dan izin tersebut berlaku selama 1 tahun. Hak warga desa tetangga sama dengan hak warga desa. Selain menanam padi, mereka dapat pula menanam tanaman keras sehingga mereka menguasai lahan tersebut. Namun jika orang luar desa itu menjadi warga desa maka dia tidak perlu lagi membayar izin untuk membuka hutan. Namun kemudian atas musyarawah penduduk desa, orang luar desa tidak diperkenankan lagi untuk membuka hutan di wilayah Paramasan Bawah. Keputusan ini dibuat atas kekhawatiran ketersediaan lahan bagi penduduk desa di masa mendatang.

b. Sistem Warisan

Sistem warisan merupakan salah satu cara seseorang mempunyai hak untuk memiliki lahan. Sistem warisan ini berlaku dalam sistem keluarga. Dalam sistem warisan suku Dayak, anak tertua biasanya mempunyai peran penting dalam pembagian warisan. Hal ini karena biasanya anak tertua lebih mengetahui lokasi lahan-lahan milik orang tuanya. Sejak kecil anak tertua biasanya sudah ikut berladang. Sistem pembagian warisan biasanya diurut mulai dari anak tertua hingga anak termuda. Hak warisan anak laki-laki sama dengan hak warisan anak perempuan.

c. Sistem Jual-Beli

Sistem jual-beli merupakan cara lain untuk menguasai lahan dengan adanya transaksi jual-beli. Istilah bagi masyarakat lokal

bukan transaksi “ jual-beli”, melainkan “ganti rugi”. Transaksi jual-beli yang dilakukan secara prinsipil dinilai berdasarkan biaya yang telah dikeluarkan penguasa lahan terhadap lahan yang akan dipindahtangankan. Nilai tanah sendiri tidak diperhitungkan sehingga istilah ganti rugi lebih tepat dalam pandangan masyarakat lokal. Ganti rugi lahan berupa semak belukar dinilai dari biaya yang telah dikeluarkan oleh penguasa lahan saat membuka lahan tersebut. Jika lahan yang diganti rugi berupa kebun besarnya ganti rugi berdasarkan biaya yang dikeluarkan ketika membangun kebun tersebut. Harga ganti rugi kebun tentunya jauh lebih mahal dibandingkan harga semak belukar. Harga kebun pun dilihat dari jenis pohon yang dikembangkan. Sebagai contoh, kebun karet mempunyai nilai lebih tinggi dibandingkan kebun kemiri. Transaksi ganti rugi bisa terjadi antarwarga dalam desa, bahkan warga dari luar desa, namun transaksi ganti rugi ini sering kali terjadi antara warga luar desa atau pendatang dengan warga desa.

Pola Kerjasama Masyarakat dalam Pemanfaatan Lahan

a. Sistem Pinjam Lahan

Sistem pinjam lahan terjadi, baik di lingkungan keluarga maupun di luar lingkungan keluarga. Lahan dipinjam selama 1 tahun untuk berladang atau menanam palawija, namun peminjam lahan tidak diizinkan untuk menanam tanaman keras. Mereka yang meminjam lahan biasanya tidak memiliki lahan, atau lahan yang ada relatif jauh. Selain itu tidak memungkinkan berladang di lahan-nya sendiri karena tidak ada teman membuka ladang bersama-sama. Berladang secara mengelompok lebih disukai penduduk karena biasanya diperlukan kerjasama dalam praktik berladang, salah satunya pengelolaan serangan hama seperti serangan monyet terhadap tanaman padi.

b. Sistem Sewa Lahan

Sistem sewa lahan biasanya terjadi di luar lingkungan keluarga. Penyewa lahan membayar sejumlah uang kepada pemilik lahan. Sistem sewa ini pernah terjadi ketika kegiatan pendulangan emas ramai di desa ini yang terjadi 10 tahun yang lalu. Banyak para pendulang emas dari luar desa menetap sementara di desa. Kebutuhan makanan pokok dipenuhinya dengan berladang. Mereka berumah ketika musim tanam tiba dengan menyewa lahan milik warga. Sistem sewa atas sebidang lahan hanya berlaku selama 1 tahun. Sama dengan sistem pinjam lahan, dalam sistem sewa ini juga tidak diizinkan untuk menanam tanaman keras.

Bukti Penguasaan Lahan oleh Masyarakat

Hamparan lahan berupa lahan bekas dibakar, lahan semak belukar dan lahan dengan vegetasi seperti kemiri, karet, pisang, hutan belantara yang berada di bukit-bukit yang tinggi terlihat saat memasuki wilayah desa Paramasan Bawah. Dalam perspektif masyarakat, selain hutan belantara, semua lahan dengan berbagai kondisi tutupan lahan telah dikuasai penduduk lokal secara individual.

Kepemilikan lahan ini diperkuat dengan bukti tertulis berupa surat yang dikeluarkan oleh kepala desa setempat. Surat sebagai bukti kepemilikan lahan berupa surat pernyataan ganti rugi dan surat batas areal tanah. Ada biaya transaksi yang dikeluarkan untuk surat tersebut dengan biaya tidak murah menurut pandangan masyarakat lokal, sehingga mereka yang memutuskan untuk membuat surat ini biasanya memandang bahwa surat tersebut merupakan jaminan penguasaan lahan. Pembuatan surat-surat terkait tanah ini biasanya dilakukan pada kasus transaksi ganti rugi tanah antara penduduk desa dan pendatang (orang luar desa). Ini dapat dimaklumi karena orang luar desa tidak menetap di desa sehingga jaminan penguasaan lahan berupa surat, mutlak diperlukan. Selain transaksi ganti rugi antara orang luar desa dan pemilik lahan,

transaksi antarwarga desa, juga terkadang menggunakan surat pernyataan ganti rugi.

Sementara itu, surat batas areal tanah biasanya dibuat pada kasus lahan yang berkonflik. Ketika konflik terjadi, kepala desa ikut menangani. Aternatif penyelesaian konflik dengan membuat surat batas tanah agar konflik tidak terjadi lagi. Bagi mereka yang memiliki lahan tanpa konflik, memandang bahwa surat batas areal tanah saat ini tidak diperlukan, apalagi orang lain yang mengetahui batas lahan masih hidup. Dengan demikian bukti tertulis tentang penguasaan lahan biasanya diperlukan bagi mereka yang ingin mendapatkan kepastian penguasaan lahan lebih terjamin.

The Bundle of Rights

Fakta penguasaan lahan oleh masyarakat lokal dalam kawasan hutan yang dijumpai di Paramasan Bawah menunjukkan bahwa mereka memiliki hak akses, hak pemanfaatan, hak pengelolaan, hak pembatasan dan hak pelepasan. Hak akses, masyarakat dengan mudah dapat memasuki kawasan hutan, karena wilayah desa mereka memang dalam kawasan hutan. Hak pemanfaatan, masyarakat dapat memanfaatkan hasil hutan maupun lahan hutan untuk pemenuhan kebutuhan hidupnya. Hak pengelolaan, masyarakat mengelola lahan hutan untuk dijadikan areal perladangan dan kebun yang dikelola masyarakat secara individual. Hak pembatasan, masyarakat memiliki aturan siapa saja yang dapat memanfaatkan lahan yang dikuasainya dengan sistem pinjam lahan ataupun sewa kepada pihak lain dengan syarat tidak boleh menanam pohon. Hak pelepasan, masyarakat dapat memindahtangankan hak terhadap lahan kepada pihak lain dengan sistem ganti rugi.

Kelima hak di atas merupakan konsep *the bundles of rights* (Schlager dan Ostrom, 1992). Jika seseorang mempunyai kelima hak tersebut maka sepenuhnya itu merupakan “hak milik”. Fenomena penguasaan lahan masyarakat lokal di lokasi penelitian memenuhi kelima hak tersebut sekaligus menunjukkan bahwa masyarakat

lokal adalah pemilik lahan yang diakui dalam kelembagaan sistem penguasaan lahan yang hidup di masyarakat.

Kepastian Memiliki Hak atas Lahan

Berdasarkan penelusuran historis, masyarakat lokal lebih dahulu berada di Paramasan Bawah sebelum perusahaan PT Emil Timber pada tahun 1980-an yang diberi hak pengusahaan oleh pemerintah untuk mengeksploitasi hasil hutan kayu di wilayah tersebut. Hal tersebut dibuktikan masyarakat dengan adanya kuburan-kuburan datuk mereka yang sudah tua di beberapa gunung di wilayah desa tersebut. Selain itu nama-nama sungai dan gunung seperti sungai Halutap, sungai Hatau, sungai Tangkukuwatan, sungai Hanunuk, gunung Limpahukiri, gunung Tarantang dan lain sebagainya menunjukkan pemberian nama sungai dan gunung oleh masyarakat lokal terdahulu.

Sementara itu dari aspek legalitas hukum negara menunjukkan bahwa kawasan hutan tersebut merupakan hutan negara berdasarkan SK Menhutbun No. 453/Kpts-II/1999 tentang Penunjukkan Kawasan Hutan dan Perairan Propinsi Kalimantan Selatan, yang selanjutnya disempurnakan dalam Surat Keputusan Menteri Kehutanan Nomor SK435/Menhut-II/2009 tentang Penunjukkan Kawasan Hutan Propinsi Kalimantan Selatan. Namun demikian, amanat konstitusi dalam UUD yang lebih tinggi yang menunjukkan bahwa semua kekayaan alam dikuasai oleh negara, dan pemerintah mewakili negara bertanggung jawab dalam pemanfaatan kekayan alam untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat Indonesia.

Integrasi Sistem Penguasaan Lahan dalam KPH

Keberadaan sistem penguasaan lahan oleh masyarakat lokal dalam kawasan hutan tidak dipungkiri terdapat pada sebagian besar kawasan hutan di Indonesia. Perspektif pemerintah terhadap sistem penguasaan lahan oleh masyarakat dalam kawasan hutan sering kali dianggap sebagai masalah atau kendala dalam

pengelolaan hutan. Pemerintah memandang bahwa kawasan hutan tidak dapat dimiliki oleh masyarakat didasarkan pada amanat konstitusi bahwa negaralah yang menguasai hutan. Oleh karena itu, apabila sebidang lahan dalam kawasan hutan dimiliki oleh masyarakat dengan bukti-bukti tertulis yang menunjukkan kepemilikan tanah itu maka dinilai sebagai sebuah pelanggaran hukum. Kondisi seperti ini sering kali menimbulkan konflik penguasaan lahan antara pemerintah dan masyarakat.

Contreras dan Fay (2003) dalam risetnya terkait dengan penguasaan tanah dalam kawasan hutan mempunyai pandangan berbeda. Ada dualisme sistem pertanahan, yaitu sistem pertanahan yang diatur UU Agraria dan sistem pertanahan yang diatur UU Kehutanan. Lebih lanjut dibahas oleh Contreras dan Fay (2003) bahwa jika merujuk pada UU Agraria, Kementerian Kehutanan dinilai telah melebihi kewenangannya dalam penetapan awal kawasan hutan yang tidak memperhatikan hutan-hutan yang dikuasai oleh masyarakat. Seharusnya areal yang dikuasi oleh masyarakat dikeluarkan dalam penetapan kawasan hutan. Salah satu alternatif tindakan dalam mengatasi permasalahan penguasaan tanah dalam kawasan hutan adalah dengan melepaskan lahan-lahan yang sudah memiliki sertifikat dari kawasan hutan (*enclave*).

Terkait dengan rencana *enclave* pemukiman dalam kawasan hutan, Dinas Kehutanan Kabupaten Banjar telah melakukan *enclave* pada beberapa kecamatan dalam areal KPH, termasuk di wilayah desa Paramasan Bawah pada tahun 2013 telah dilakukan sosialisasi *enclave* di desa tersebut. Areal yang akan *enclave* hanya sekitar pemukiman dan pekarangan rumah, tidak termasuk areal kebun masyarakat. Berdasarkan status keberadaan desa, desa Paramasan Bawah berada di wilayah HTI PT. Prima Multibuana. Pola kerjasama antara perusahaan dan masyarakat pernah digagas dengan mengembangkan tanaman karet, namun hingga saat ini belum ditemukan kesepakatan terkait bagi hasil dari usaha tanaman karet tersebut.

Kasus penguasaan lahan yang terjadi di Paramasan Bawah adalah bahwa secara individual seseorang bisa menguasai lahan hingga puluhan hektar yang melintasi antardesa. Jika pendekatan *enclave* yang digunakan sesuai dengan pengakuan hak dari masyarakat, tentunya hal ini akan menimbulkan peluang terjadinya devolusi dalam pemantapan kawasan hutan. Dalam devolusi tersebut terjadi transfer hak-hak kepada masyarakat di dalam dan di sekitar hutan, namun pendekatan ini belum tentu menjamin pencapaian kesejahteraan masyarakat. Perlu dilakukan analisis tipologi penguasaan lahan yang mengungkap siapa aktor yang menguasai lahan, apa motif penguasaan lahan dan untuk kepentingan apa. Selain itu, analisis pemetaan tipologi masyarakat juga perlu dilakukan agar diketahui kelompok masyarakat marjinal yang membutuhkan kemudahan akses terhadap kawasan hutan untuk pencapaian kesejahteraan hidupnya.

KPH sebenarnya mempunyai peran strategis dalam optimalisasi akses masyarakat terhadap hutan. Sistem-sistem penguasaan lahan oleh masyarakat lokal dalam kawasan hutan membentuk sebuah peta yang perlu di-*overlay*-kan dalam rencana pembangunan KPH. Hal ini juga terkait dengan amanat konstitusi bahwa sumber daya alam dikelola untuk kemakmuran rakyat. Masyarakat lokal di dalam dan di sekitar kawasan hutan tampak jelas hidupnya tergantung pada sumber daya hutan, baik hasil hutan maupun lahan kawasan hutan. Sebuah kewajaran jika dalam pembangunan KPH perlu adanya reposisi peran masyarakat dan penetapan bentuk akses terhadap hutan yang tepat bagi masyakarat.

Pemerintah pusat telah menyediakan ruang-ruang, bukan hanya ditujukan dalam pemberian akses saja, namun dalam kebijakan terbarunya juga memberikan hak kelola kepada masyarakat lokal di dalam maupun di sekitar kawasan hutan. Berbagai kebijakan pemerintah terkait pemberian akses dan hak kelola kepada masyarakat seperti Hutan Kemasyarakatan (HKm), hutan adat, hutan desa dan Hutan Tanaman Rakyat (HTR). Masing-masing kebijakan ini mempunyai karakteristiknya tersendiri.

Pemerintah daerah yang lebih dekat dengan masyarakat tentunya jauh lebih memahami permasalahan riil di lapangan. Dengan demikian, pemerintah daerah dapat memilih program mana yang sesuai bagi masyarakat yang dapat mengakomodir kebutuhan hidup mereka.

Penutup

Sistem penguasaan lahan oleh masyarakat lokal di dalam kawasan hutan merupakan fakta yang harus dihadapi pemerintah dalam pengelolaan hutan. Berbagai cara menguasai lahan, pola-pola kerjasama dalam pemanfaatan lahan serta bukti-bukti kepemilikan lahan telah melembaga dalam kehidupan masyarakat lokal. Oleh karena itu, integrasi sistem penguasaan lahan masyarakat lokal dalam kerangka pembangunan KPH merupakan hal yang penting agar terjadi harmonisasi pengelolaan hutan yang menyangkut banyak pihak berkepentingan.

Analisis tipologi penguasaan lahan oleh masyarakat lokal perlu dilakukan agar diperoleh peta masyarakat lokal yang memang berhak untuk memperoleh kesejahteraan dari pengelolaan hutan. Dengan demikian, jaminan terhadap hak-hak atas lahan bagi masyarakat lokal dapat ditegakkan menuju muara pengelolaan hutan lestari, yakni kesejahteraan yang adil bagi masyarakat.

Daftar Pustaka

Contreras, A. dan C.Fay. 2003. Memperkokoh Pengelolaan Hutan Indonesia Melalui Pembaruan Penguasaan Tanah: Permasalahan dan Kerangka Tindakan. World Agroforestry Centre. Bogor.

Creswell, W. Jhon. 2003. Research Design: Qualitative, Quantitative, and Mixed Methods Approaches. SAGE Publications.

Ellsworth, Lynn. 2000. A Place in the World: Tenure Security and Community Livelihoods. A Literature Review. Washington DC: F Trend dan New York: Ford Foundation.

Forest Watch Indonesia. 2011. Potret Keadaan Hutan Indonesia Periode Tahun 2000-2009. Forest Watch Indonesia (FWI).

Ostrom , E. 2000. Private and Common Property Rigths. Workshop in Political Theory and Policy Analysis, and Center for the Study of Institutions, Population, and Environmental Change, Indiana University.

Ribot, J. C. and N. Peluso. 2003. A Theory of Access. Rural Sociology 68 (2): 153-181.

Schalger, Edella and Elinor Ostrom. 1992. Property Rights Regimes and Natural Resources: A Conceptual Analysis. Land Economics 68 (3): 249-262.

Wajidi. (2009). Orang Bukit “Lebih Banjar” Dibanding Dayak. Diunduh dari http://bubuhanbanjar.wordpress.com pada tanggal 20 Februari 2011.

Yin, R. K. 2003. Studi Kasus : Desain dan Metode. Jakarta: Raja Grafindo Persada.

EPILOG
MASALAH KEHUTANAN DALAM KONTEKS REFORMA AGRARIA

MASALAH KEHUTANAN DALAM KONTEKS REFORMA AGRARIA*

Gunawan Wiradi

Pengantar

Adalah suatu kehormatan bagi saya bahwa sebagai generasi tua yang bukan ahli kehutanan, saya diberi kesempatan untuk menyampaikan pokok-pokok pikiran mengenai masalah hutan dalam konteks Reforma Agraria (RA).

Kita semua tahu bahwa jaman itu selalu berubah, dan karenanya setiap generasi adalah "*anak jamannya*". Artinya, pandangan, sikap, tindakan, dan persepsinya melihat gejala dalam masyarakat, dipengaruhi oleh kondisi objektif yang ada pada jaman mereka masing-masing. Namun sekaligus, setiap generasi adalah juga pembentuk zamannya sendiri.

Sebagai orang yang lahir sepuluh tahun sebelum Perang Dunia II, saya termasuk generasi tua, yang dibesarkan dalam suasana perang dan damai silih berganti. Karena itu adalah wajar jika pikiran-pikiran dan pandangan saya mungkin berbeda dengan generasi sekarang karena tantangan-tantangan yang dihadapi memang berbeda.

---

* Dengan sedikit ditambah/diubah, tulisan ini diambil dari bahan yang dipakai sebagai "Keynote Speech" dalam Kongres Kehutanan Indonesia ke-5, Tanggal 22 November 2011 di Jakarta.

Dari berbagai karya tulis di depan yang ditulis oleh beragam pakar menurut kepakarannya masing-masing, kita menjadi semakin sadar bahwa masalah agraria itu bukan masalah yang sederhana. Membahas masalah agraria dan reforma agraria bukan hal yang mudah, melainkan rumit, kompleks, dan sukar, karena menyangkut berbagai aspek kehidupan serta meliputi berbagai sektor, termasuk sektor kehutanan. Tetapi, terus terang, dan bukan basa-basi, pengetahuan saya mengenai masalah kehutanan dapat dikatakan tidak ada, atau amat sangat terbatas. Oleh karena itu saya mohon maaf sebesar-besarnya jika uraian saya ini hanya berupa pokok-pokok pikiran singkat yang tersusun sepotong-sepotong dan mungkin akan terasa meloncat-loncat. Tujuannya hanya sekadar ingin menyumbangkan sekelumit gagasan.

Baiklah, sebelum kita menyentuh masalah kehutanan, saya kira kita perlu melakukan sedikit "penyegaran" dengan melihat sesuatu yang sebenarnya bukan barang baru, yaitu mengenai prinsip-prinsip dasar Reforma Agraria.

Prinsip-prinsip Dasar

A. Reforma Agraria (RA)

Bagian ini sifatnya hanya "*refreshing*", jadi bukan barang baru, karena sudah banyak saya tulis dalam berbagai publikasi (Lihat, a.l. G. Wiradi, 2009; 2004; dan lain-lain).

(1) Pengertian dan Isi Reforma Agraria secara Umum

"Reforma Agraria" (RA) atau "*Agrarian Reform*" adalah suatu penataan kembali (atau penataan ulang) susunan pemilikan, penguasaan, dan penggunaan sumber-sumber agraria (terutama tanah), untuk kepentingan rakyat kecil (petani, buruh tani, tunakisma, dan lain-lainnya), secara menyeluruh dan komprehensif (lengkap) (lihat a.l. Russel King, 1977).

(2) Penjelasan

"Penataan ulang" itu sendiri kemudian dikenal sebagai "*Land Reform*". "Menyeluruh dan komprehensif" artinya **pertama,** sasarannya bukan hanya tanah pertanian, tetapi juga tanah-tanah kehutanan, perkebunan, pertambangan, pengairan, kelautan dan lain-lainnya. Pendek kata, semua sumber-sumber agraria. **Kedua,** program *land reform* itu harus disertai dengan program-program penunjangnya seperti penyuluhan dan pendidikan tentang teknologi produksi, program perkreditan, pemasaran, dan sebagai-nya. Singkatnya, reforma agraria adalah *land reform* plus program penunjang. Memang, intinya adalah "*land reform*". Dengan demi-kian melaksanakan *land reform* saja tanpa program penunjang masih bisa disebut Reforma Agraria. Tetapi sebaliknya, berbagai program penunjang saja tanpa *land reform*, tidak bisa disebut sebagai RA (El-Ghonemy, 2007: 27).

(3) Tujuan

* Tujuan utamanya secara makro adalah mengubah struktur masyarakat, dari susunan masyarakat warisan *stelsel* feodalisme dan kolonialisme menjadi suatu susunan masyarakat yang lebih adil dan merata.

* Secara mikro tujuannya adalah agar sedapat mungkin semua (atau sebagian besar) rakyat mempunyai aset produksi, sehingga lebih produktif, dan pengangguran dapat diperkecil.

(4) Reforma Agraria yang "*genuine*" (sejati) adalah:

(a) sifatnya "*drastic*" (tegas), "*fixed in time*" (waktunya pasti), (menurut Chistodoulou, 1990);

(b) status programnya itu "*ad hock*" (khusus) (menurut Peter Dorner, 1972);

(c) proses operasinya "*rapid*" (cepat (menurut Ellias Tuma, 1965).

(5) Pada tingkat nasional harus ada sebuah Badan Otorita Reforma Agraria (BORA)

BORA hanya bertanggung jawab kepada Presiden. Kewenangan dan tugas BORA adalah: (a) mengkoordinir semua sektor; (b) mempercepat proses; (c) menangani konflik.

(6) Prinsip-prinsip utama yang harus dipegang

(a) Tanah untuk mereka yang benar-benar mengerjakannya (penggarap); (b) Tanah tidak dijadikan komoditi komersial, yaitu tidak boleh dijadikan barang dagangan (jual-beli yang semata-mata untuk mencari keuntungan); (c) Tanah mempunyai fungsi sosial.

(7) RA sebagai kebijakan sosial-politik

Dalam sejarahnya yang panjang, selama lebih dari 2.500 tahun, pada awalnya RA adalah suatu kebijakan sosial-politik. Tetapi, seiring perkembangan jaman, yang selalu berubah, terutama sejak berakhirnya Perang Dunia II, berbagai aspek lain dimasukkan dalam pertimbangan (ekonomi, hukum, ekologi, dan lain-lain). Namun kata beberapa pakar, rumitnya berbagai perkembangan itu jangan sampai melahirkan "Reforma Pura-pura", atau '*Quasi Reform*" atau "*Pseudo Reform*", atau seperti kata M. Lipton, "*nicely behaved non-land-reform*" (Lipton, *dalam* David Lehman, 197: 269-81).

(8) Prasyarat keberhasilan RA

Atas dasar pengalaman sejarah berbagai negara yang pernah melaksanakan Reforma Agraria, maka pakar-pakar dunia pada umumnya sepakat bahwa, agar suatu pembaruan agraria berpeluang untuk berhasil, diperlukan sejumlah prasyarat. Dari berbagai prasyarat itu, prasyarat yang terpenting (Cf: Russell King, 1977), antara lain: (a) harus ada "kemauan politik" dari pemerintah; (b) harus ada organisasi rakyat, khususnya organisasi tani yang kuat dan pro *reform*; (c) harus tersedia data mengenai keagrariaan yang lengkap dan teliti; (d) petinggi atau elite penguasa harus terpisah dari elit bisnis. Aparat birokrasi bersih, jujur dan "mengerti".

(9) Perbedaan antara Reforma dan Reformasi

Klarifikasi tentang istilah: Apa bedanya "Reformasi" (*Reformation*) dengan "Reforma"" (*Reform*)? (a) Dalam ilmu-ilmu sosial "reformasi" (*reformation*) didefinisikan sebagai "*piecemeal improvement to fortify the status quo*". Jadi, suatu perbaikan tambal-sulam, justru untuk membentengi kondisi yang ada. Artinya, mempertahankan struktur yang ada; (b) "Reforma" (*reform*) seperti telah dijelaskan di depan adalah justru mengubah struktur.

(10) Perbedaan antara Reforma dan Tata Kelola

Satu hal lagi, apa beda "reforma" dengan "tata kelola" (manajemen)? "*Land Reform*" dengan "*Land Management*?" "Manajemen" atau tata kelola mengandung esensi ketertiban dan keteraturan, sedangkan reforma (yang *genuine*) justru bercitra ketidaktertiban untuk sementara. Karena merupakan proses mengubah keteraturan yang lama menuju keteraturan baru. Reforma merupakan "gerakan cepat" dalam jangka waktu tertentu (punya "*time frame*", misalnya, di Jepang 4 tahun; di India 5 tahun; di Taiwan 5 tahun; di Mesir 9 tahun, dan lain-lain).

(11) Bukan sekadar bagi-bagi lahan

Jadi, ringkasnya *land reform* bukan sekadar bagi-bagi tanah, melainkan me-"redistribusi" (menyusun ulang sebaran) kepemilikan, dan kepenguasaan tanah (untuk hal-hal yang menyangkut modelnya, ukuran keberhasilannya, rumusannya, dan lain-lain, silakan baca, antara lain suntingan Tjondronegoro dan Wiradi, edisi baru 2008; Wiradi, 2004; Wiradi, 2009).

B. Kehutanan dalam Konteks Reforma Agraria

Kita tahu bahwa hamparan hutan yang tergelar di bumi Indonesia ini adalah hutan hujan tropika ("*tropical rain forest*" TRF) dan di dunia ini ada tiga formasi, yaitu formasi Amerika, formasi Afrika dan formasi Indo-Malaya. Indonesia termasuk dalam formasi Indo-Malaya. Daerah "tropis", adalah daerah yang terbentang di sepanjang katulistiwa. Ini, kita semua sudah tahu.

Sayangnya, sepanjang yang saya tahu (mungkin saya keliru, atau ketinggalan jaman), di antara lebih dari 11 ribu buku, laporan penelitian ataupun dokumen yang ada di FAO, Roma, yang membahas masalah Reforma Agraria (RA), ternyata yang mengandung pembahasan mengenai masalah hutan amat sangat sedikit.

Yang sempat saya kenali adalah, pertama, debat agraria selama sepuluh tahun di Jepang (1927-1937) yang menyinggung masalah hutan. Perdebatan tersebut berlanjut setelah selesainya Perang Dunia II, dan setelah selesainya *land reform* pasca Perang Dunia II. Tapi jelas, hutan di Jepang bukan TRF. Dan lagi, inti perdebatan itu bukan semata-mata masalah hutan itu sendiri melainkan menyangkut aspek filosofis/ideologis. Terjadi perbedaan pandangan antara aliran *Kozaha School"* versus *"Ronoha School"* di dalam menilai sifat dan makna dua *"land reform"* yang pernah dilakukan di Jepang (yaitu yang pertama tahun 1868 di masa "Restorasi Meiji", dan yang kedua tahun 1946 di bawah pengawasan dan atas perintah Jenderal Mac Arthur, setelah Jepang menyerah kepada Sekutu dalam Perang Dunia II). Para ilmuwan dari aliran *"Kozaha"* menilai bahwa kedua *land reform* itu tidak ada artinya apa-apa karena tidak mengubah susunan masyarakat. *Stelsel feudalism* tetap bertahan karena hutan sama sekali tidak disentuh, bahkan dikuasai oleh kaum bangsawan. Sebaliknya, aliran *"Ronoha"* menilai, bagaimanapun juga *land reform* pertama itu ada artinya (untuk uraian yang lebih rinci, lihat antara lain, T.J. Byres, 1989).

Kasus kedua yang sempat saya kenal, walaupun hanya sekilas, adalah apa yang terjadi dalam dasawarsa 1960-an. Hutan di Bolivia jelas termasuk TRF. Ribuan hektar saat itu masih merupakan *"open frontier"* dan belum tergarap. Dalam rangka ingin membangun, pemerintah merencanakan membuka seluas-luasnya wilayah hutan tersebut untuk pertanian rakyat beserta infrastruktur yang diperlukan. Tetapi masalahnya terbentur pada kekurangan tenaga. Untuk mengatasinya, pemerintah Bolivia lalu memberi peluang

kepada petani dari berbagai negara. Siapa pun yang bersedia untuk berpartisipasi dalam pembukaan besar-besaran hutan tersebut, akan menerima hadiah, kalau tidak salah, tanah seluas 50 *acre* (kurang lebih 12 ha). Yang menarik adalah bahwa ternyata lebih dari 50% dari jumlah pelamar adalah petani Jepang.

Kasus berikutnya yang sangat menarik adalah Meksiko, di mana 80 persen hutan secara *de jure* dimiliki secara komunal oleh dua tipe komunitas, yaitu yang *ejido* dan *communidades agrarias* (komunitas-komunitas agraria). Yang dimaksudkan dengan *ejido* adalah bidang tanah yang diberikan secara kolektif kepada sekelompok tani, sedangkan *communidades agrarias* terdiri dari tanah-tanah yang diredistribusi kepada komunitas petani yang sebelumnya memperoleh akses atas tanah itu dari kerajaan Spanyol (yang sebelumnya menjajah Meksiko). Kenyataan ini berbeda dengan gambaran secara umum di Amerika Latin bahwa 80 persen hutan dimiliki oleh Negara. *Land Reform* menjadi salah satu pilar dari program pemerintahan revolusioner Meksiko, yang dimandatkan secara formal melalui pasal 27 konstitusi Meksiko 1917. Program reforma agraria Meksiko, yang berlangsung secara massif utamanya pada masa kepemimpinan Presiden Lazaro Cardenas (1934-1937), telah meredistribusi lebih dari separuh kepemilikan wilayah tanah Meksiko, melalui pengakuan atas eksistensi *communidades agrarias* dan pemberian tanah-tanah *ejido*. Melalui *land reform* inilah, pengelolaan hutan di Meksiko didominasi oleh bentuk-bentuk *community forestry* maupun usaha-usaha produksi kayu komersial yang dimiliki oleh rakyat (selanjutnya lihat Klooster, 2003; Taylor, 2003).

Pertanyaannya, mengapa di banyak negara wacana tentang tercakup atau tidaknya faktor kehutanan ke dalam program Reforma Agraria relatif kurang mendapat perhatian? Jawaban sementara terhadap pertanyaan tersebut kurang lebih sebagai berikut:

a. Di banyak negara, terutama di Afrika, secara *de facto* hutan masih diperlakukan secara *"open frontier"*. Artinya, intervensi negara masih sangat terbatas.

b. Landasan filosofis/ideologis masih merupakan hal yang bersifat problematik. Tanah kehutanan itu sebenarnya milik siapa? (milik negara, milik masyarakat, milik perorangan, atau siapa?).

c. Pertimbangan yang menyangkut aspek ekologis.

C. Bagaimana di Indonesia

Menurut pengamatan saya memang sulit untuk menolak pendapat bahwa selama kurang lebih 40 tahun terakhir ini bangsa Indonesia telah menyimpang dari cita-cita Proklamasi 1945, dan mengabaikan amanat para pendiri bangsa ini, terutama di bidang agraria. Rujukan bagi penilaian ini, paling tidak ada dua hal. **Pertama,** pidato Bung Hatta tahun 1946 dan tulisan-tulisan beliau sekitar masalah ekonomi Indonesia di masa depan. Sebagian besar pemikiran beliau terjabarkan dalam isi UUPA 1960 (untuk uraian lebih rinci, lihat buku suntingan Sri Edi Swasono dan Fauzi Ridjal, 1992). **Kedua**, landasan filosofis yang mendasari pandangan hukum agraria yang telah diletakkan oleh para pendiri RI. Landasan filosofis ini adalah apa yang disebut filosofi *"Monodualis"* (lihat Imam Soetiknjo 1987). Sepanjang yang saya tahu, landasan ini tak pernah dibahas secara serius oleh para ahli hukum kita sekarang ini (Diterimakah? Ditolakkah? Dimodifikasikah? Tidak jelas). *"Ignorance!"* akibatnya, tanpa sadar kita menyimpang.

Proses penyimpangan itu memang tidak terjadi secara mendadak tetapi melalui proses panjang akibat dinamika politik sejak lahirnya Orde Baru. Apa yang terjadi belakangan ini menurut saya adalah merupakan *"residual consequences"* dari kebijakan-kebijakan Orde Baru. Akan terlalu panjang kiranya jika saya harus menggambarkan *"route"* penyimpangan itu. Yang jelas, yang kita saksikan selama beberapa dekade ini adalah terjadinya ribuan konflik agraria. Menurut seorang pakar, konflik adalah bentuk ekstrim dan keras atau tingkatan tertinggi dari persaingan (cf. Hoult 1969). Padahal sekarang ini "tiada hari tanpa kata-kata, meningkatkan daya saing". Dalam konteks RA, apa yang terjadi sekarang ini oleh seorang pakar disebut sebagai *"land reform*

terbalik" atau *"an upside down land reform"* (White, 2011:10). Lalu apa yang bisa kita lakukan?

Penyimpangan yang tak terasa tapi mendasar adalah hasil amandemen UUD 1945. Dari 37 pasal, hanya 5 pasal yang tak dikutik-kutik. Bagian Penjelasan pun dihilangkan, hanya Mukaddimahnya saja yang asli.

Pada bulan Juli 2011 yang lalu di Lombok telah berlangsung Konferensi Internasional tentang tata kelola hutan serta usaha kehutanan, yang diselenggarakan oleh Kementerian Kehutanan dan Right And Resources International (RRI). Kebetulan saya bukan peserta. Walaupun demikian, saya sudah membaca dokumen yang disusun oleh sejumlah lembaga yang mewakili kelompok masyarakat sipil yang menjadi peserta konferensi tersebut. Dokumen tersebut berisi pandangan bersama setelah mereka mengikuti konferensi itu.

Saya menghargai sekali usaha para perumus dan pendukungnya yang mewakili pandangan masyarakat sipil, melahirkan dokumen berjudul "Menuju Kepastian dan Keadilan Tenurial". Isi yang terpenting dari dokumen itu, menurut saya, adalah rumusan yang menggambarkan *"route"* aksi bersama untuk mengatasi berbagai persoalan, yaitu melalui tiga ranah: (a) perbaikan kebijakan; (b) penyelesaian konflik; (c) perluasan wilayah kelola rakyat. Saya kira lebih tepat naskah itu diberi judul "Menuju Keadilan Agraria melalui Kepastian Tenurial".

Saya berpendapat mengusahakan kepastian tenurial (*tenurial security)* bagi lebih dari 31.957 desa sebagaimana dimaksudkan dalam naskah itu (hal. 6-7) merupakan pekerjaan besar dan sulit. Hal ini adalah salah satu masalah agraria di kawasan hutan negara yang bersifat kronis dan kompleks, dan tidak bisa sekadar ditangani oleh cara-cara perbaikan yang reformis saja. Hal ini adalah sekadar "pintu pembuka" untuk pelaksanaan reforma agraria secara menyeluruh dan "*genuine*".

Demikianlah, dengan kondisi masyarakat yang semakin rumit ini, pendekatan "pragmatisme" tidak akan menyelesaikan masalah secara tuntas, bahkan dapat melahirkan masalah baru yang makin memperumit keadaan. Konflik agraria, termasuk di bidang kehutanan, akan terus berlanjut, karena itu, untuk mengatasi masalah agraria yang makin kompleks ini, tak ada cara lain kecuali melalui program Reforma Agraria dalam artinya yang benar (*"genuine")*, bukan *"pseudo-reform"*.

Penutup

Demikianlah pandangan dan pokok-pokok pikiran yang dapat saya sampaikan pada kesempatan ini, yang tujuannya ingin menyumbangkan sekelumit pemikiran:

Sumbangan sekadar sumbangan

Tak berguna boleh dibuang

Namun bila isi berkenan di hati

Mudah-mudahan dapat direnungkan kembali

Sekian dan terima kasih.

DAFTAR PUSTAKA

Abdurrahman, S. 2003. “Konflik Pertanahan dari Era Orde Baru ke Era Reformasi: Pengantar Kajian.” In Konflik Pertanahan di Era Reformasi: Hukum Negara, Hukum Adat dan Tuntutan Masyarakat (Studi Kasus Konflik Pertanahan di Kawasan Industri Sumatera Barat, Sumatera Utara dan Jawa Tengah). S. Abdurrahman dan R. Muchtar (eds.). Jakarta: Puslitbang Kemasyarakatan dan Kebudayaan, Lembaga Ilmu Pengetahuan Indonesia.

Acciaioli. 2002. “Dari Pengakuan menuju Pelaksanaan Kedaulatan Adat: Konseptualisasi-Ulang Ruang Lingkup dan Signifikansi Masyarakat Adat dalam Indonesia Kontemporer”. Dalam Adat dalam Politik Indonesia. Jamie S. Davidson, David Henley, dan Sandra Moniaga (Eds.). Jakarta: Yayasan Obor. Halaman 323-346

Achmad Yakub. 2007. Konflik Agraria–Tinjauan Umum Kasus Agraria di Indonesia. Federasi Serikat Petani Indonesia, Jakarta.

Adams, M. 1995. Land Reform: New Seeds on Old Ground? Nomber 6, October 1995. Overseas Development Institute.

_________., Cousins, B., and Manona, S. 1999a. Land Tenure and Economic Development in Rural South Africa: Constraints and Opportunities. Working Paper 125. Overseas Development Institute.

_________., Sibanda, S., and Turner, S. 1999b. Land Tenure Reform and Rural Livelihoods in Southern Africa. Natural Resources Perspectives Number 39, February 1999. ODI

Agrawal, A. 2007. Forests, Governance, and Sustainability: Common Property Theory and its Contributions, International Journal of the Commons, 1, 111-136.

_________. & Angelsen, A. 2009. Using Community Forest Management to Achieve REDD+ Goals, *In:* ANGELSEN, A., WITH BROCKHAUS, M., KANNINEN, M., SILLS, E, SUNDERLIN, W.D., AND WERTZ-KANOUNNIKOFF, S. (ed.) Realising REDD+: National strategy and policy options. Bogor: CIFOR.

Aiken, S.R., and Leigh, C.H. 2011. In the Way of Development: Indigeneous Land-Rights Issues in Malaysia. The Geographical Review, Volume 101, Number 4, October 2011.

Akiefnawati, R., Villamour G.B., A. Ayat, G. Galudra and M. van Nooerdwijk. 2010. "Stewardship Agreement to Reduce Emissions from Deforestation and Degradation (REDD) in Indonesia." In ASB Policy Brief. Nairobi: ASB Partnership for Tropical Forest Margins.

AMAN. 2010. "Masukan untuk Program Nasional Pengurangan Emisi Karbon dari Deforestasi dan Degradasi Hutan (REDD) dan Pengembangan Ekonomi Rendah Karbon di Indonesia." Jakarta: AMAN.

AgroIndonesia. 2013. Pemerintah Tetap Ngotot Batasi HGU Kebun Sawit. Mingguan AgroIndonesia Vol.VII, No. 449, 14-20 Mei 2013. Halaman 21. Jakarta.

Anischan, M. 2013. Research and Development (R&D): From Cost Centre to Profit Center. Mingguan AgroIndonesia Vol.VII, No. 449, 14-20 Mei 2013. Halaman 20. Jakarta.

Anonim. 1999. Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 41 Tahun 1999 Tentang Kehutanan, Jakarta.

Anonim. 2007. Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 6 Tahun 2007 Tentang Tata Hutan Dan Penyusunan Rencana Pengelolaan Hutan, Serta Pemanfaatan Hutan, Jakarta.

Anonim. 2003. Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 30 Tahun 2003 Tentang Perusahaan Umum Kehutanan Negara (Perum Perhutani), Jakarta.

Anonim. 2010. Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 72 Tahun 2010 Tentang Perusahaan Umum (Perum) Kehutanan Negara, Jakarta.

Angi, Eddy Mangopo. 2005. Kebijakan Pemerintah Pusat di Bidang Konservasi dari Perspektif Daerah dan Masyarakat: Studi kasus Kabupaten Kutai Barat, Kalimantan Timur. Bogor, Indonesia: Center for International Forestry Research.

Antara News. 2010. "Sarat KKN, Permenhut No.50/2009 Dicabut." In Antara News. Jakarta.

Arizona, Yance. 2011. "Perkembangan Konstitusionalitas Penguasaan Negara atas Sumber Daya Alam dalam Putusan Mahkamah Konstitusi". Jurnal Konstitusi 8(3):1-43.

__________. 2012. "Konsepsi Konstitusional Penguasaan Negara atas Agraria dan Pelaksanaannya". Tesis Magister Hukum. Program Magister Hukum Fakultas Hukum Universitas Indonesia. Jakarta.

__________. Siti Rakhma Mary Herwati dan Erasmus Cahyadi. 2013. Kembalikan Hutan Adat kepada Masyarakat Hukum Adat. Anotasi Putusan Mahkamah Konstitusi Perkara No. 35/ PUU-X/2012 mengenai Pengujian Undang-Undang Kehutanan. Jakarta: Epistema Institute, Perkumpulan HuMa, dan AMAN.

__________. 2013. Konstitusionalisme Agraria, Yogyakarta: STPN Press dan Tanah Air Beta (segera terbit).

_________., Siti Rakhma Mary Herwati, dan Grahat Nagara. 2012. "Anotasi Putusan MK No. 45/PUU-IX/2011 mengenai Pengujian Konstitusionalitas Kawasan Hutan dalam Pasal 1 angka 3 UU No. 41 Tahun 1999 tentang UU Kehutanan", Jakarta: Perkumpulan HuMa.

_________, dan Ilham Dartias. 2013. Kajian Putusan Mahkamah Konstitusi terkait Judicial Review UU No. 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan (segera terbit)

Ashmore RD, Deaux K, McLaughlin-Volpe T. 2004. An Organizing Framework for Collective Identity: Articulation and Significance of Multidimensionality. Psychological Bulletin 130(1):80–114. http://dx.doi.org/10.1037/00332909.130.1.80.

Avoided Deforestation Partners. 2009. REDD Methodology Framework: Version 1.0 - April 2009. Washington, D.C.: Avoided Deforestation Partners.

Awang, S. (2006). Sosiologi Pengetahuan Deforestasi: Konstruksi Sosial dan Perlawanan. Debut Wahana Sinergi CV. Edisi pertama September 2006

Badan Pertanahan Nasional. 2007. Reforma Agraria: Mandat Politik, Konstitusi, dan Hukum dalam Rangka Mewujudkan "Tanah untuk Keadilan dan Kesejahteraan Rakyat". Jakarta: Badan Pertanahan Nasional RI.

Benda-Beckmann, Franz, dan Keebet Benda-Beckmann. 2011. "Myths and Stereotypes about Adat Law. A Reassessment of Van Vollenhoven in the Light of Current Struggles over Adat Law in Indonesia", Bijdragen tot de Taal-, Land- en Volkenkunde 167 (2-3):167-195.

Berardo, K.T. 1998. The Influence of Globalisation on Land Tenure and Resource Management in Neoliberal Latin America. Regioal Worlds: Cultural Environments & Development Debates, Latin America.

Bachriadi, Dianto dan Wiradi, Gunawan (2011). *Six Decades of* Inequality. Land Tenure Problems in Indonesia, Agrarian

Resource Center, Bina Desa dan Konsorsium Pembaharuan Agraria (KPA), Jakarta.

Bandiaky-Badji, S. 2012. Forest Land Reform in Africa. Dipresentasikan dalam pertemuan Global Issues in Governing Natural Resources June 4-8 2012 Whistler,British Columbia Canada.

Bisnis Indonesia. 2013. Produk Ramah Lingkungan: Asosiasi Petani Raih Sertifikasi RSPO. Harian Bisnis Indonesia, Tanggal 2 Agustus 2013. Halaman 26. Jakarta. Available at http://regionalworlds.uchicago.edu/LandTenureBerardo.pdf.

Binawan, AL.A. dan Sebastian, T. 2012. Menimbang Keadilan Eko-Sosial. Kertas Kerja EPISTEMA No. 07/2012.

Bisnis Indonesia, 2013. Pemanfaatan Hasil Hutan. 4 Izin seluas 328.440 diproses. Bisnis Indonesia, 20 Februari 2013.

BPK.2010. Laporan Perkembangan Pemanfaatan dan Penggunaan Hutan Produksi: Triwulan IV (Oktober-Desember 2009). Departemen Kehutanan. Jakarta

_________. 2010. Data Identifikasi Kawasan Hutan Produksi yang Tidak Dibebani Ijin di 26 Provinsi untuk Investasi HPH, HTI, RE, HHBK, dan IUPJL Tahun 2010-2014. Departemen Kehutanan.Jakarta. http://www.dephut.go.id/files/Peta_Sebaran_ Investasi.pdf (Diunduh pada tanggal 24 Juli 2010).

BPS. 1993. Sensus Pertanian 1993. Analisis Profil Rumah Tangga Pertanian, Indonesia. Biro Pusat Statistik, Jakarta (Tidak ada di teks).

_________. 2003. Sensus Pertanian 2003. Angka Propinsi Hasil Pendaftaran Rumah Tangga (Angka Sementara) Badan Pusat Statistik, Jakarta.

_________. 2010. Biak Numfor Dalam Angka 2009. Badan Pusat Statistik (BPS) Kabupaten Biak Numfor.

Broegaard, R.J. 2005. Land tenure Insecurity and Inequality in Nicaragua. Development and Change 36 (5): 845-864. Blackwell Publishing. USA.

Bruce, J. 1993. Do Indigenous Tenure Systems Constrain Agricultural Development? In Land in African Agrarian System, edited by T. Bassett and D. Crummey. Madison: University of Wisconsin Press.

Bruns, R.B. and R.S. Meinzen-Dick. 2001. Water Rights and Legal Pluralism: Four Contexts for Negotiation. Natural Resources Forum 25:1-10.

Bryson JM. 2004. What to Do When Stakeholders Matter: Stakeholder Identification and Analysis Techniques. Public Management Review Vol 6 issue 1 2004: 21-53.

Byres, Terry J. (1989). The Agrarian Question, Form of Capitalist Agrarian Transition, and The State: An Essay with Reference to Asia, Makalah dalam seminar di New Delhi.

Budiman, A. 1996. Fungsi Tanah dalam Kapitalisme. Jurnal Analisis Sosial Edisi 3/Juli 1996.

Burn, Peter J. 1989. “The Myth of Adat”. Journal of Legal Pluralism 28:1-127. 2004

_________. 2004. The Leiden Legacy: Concepts of Law in Indonesia. Leiden: KITLV Press.

Caldwell, L.K. Rights of Ownership or Rights of Use? The Need for a New Conceptual Basis for Land Use Policy. 15 Wm & Mary L. Rev. 759 (1974).

Chalid, M. 2010. Sawit Rawan Pelanggaran HAM. Harian Kompas, tanggal 9 Maret 2010. Jakarta.

Christodoulou, D. (1990). The Unpromised Land: Agrarian Reform and Conflict Worldwide, Zed Books, New York and New Jersey.

Christy, L., C.E. Di Leva, J. M. Lindsay, P.T. Takoukam. 2007, Forest Law and Sustainable Development: Addressing Contemporary Challenges through Legal Reform. Washington D.C.: World Bank.

CIFOR. 2003. "Perhutanan Sosial (Social Forestry)." In Warta Kebijakan Bogor, Indonesia: Center for International Forestry Research (CIFOR).

_________. and LATIN. 2002. Refleksi Empat Tahun Reformasi: Mengembangkan Sosial Forestri di Era Desentralisasi. Bogor, Indonesia: Center for International Forestry research (CIFOR).

Citraindonesia. 2012. BPN: Tertibkan Tanah Terlantar. http://citraindonesia.com/bpn-tertibkan-tanah-terlantar/(Diunduh pada tanggal 21 Oktober 2012

Colby, B.G. and T.P. d'Estree. 2000. Economic Evaluation of Mechanisms to Resolve water Conflicts. Water Resources Development 16 (2): 239-251.

Contreras-Hermosilla, A. and C. Fay. 2005. Strengthening Forest Management in Indonesia Through Land Tenure Reform: Issues and Framework for Action. Washington, D.C.: Forest Trends.

Contreras, A. dan C.Fay. 2003. Memperkokoh Pengelolaan Hutan Indonesia Melalui Pembaruan Penguasaan Tanah: Permasalahan dan Kerangka Tindakan. World Agroforestry Centre. Bogor.

Cotula, L. and J. Mayers. 2009. Tenure in REDD: Start-Point or Afterthought? London, UK: International Institute for Environment and Development.

Cox, M., P. Munro-Faure, P. Mathieu, A. Herrera, D. Palmer and P. Groppo eds. 2003. FAO in Agrarian Reform. Rome: Food and Agriculture Organization of the United Nations.

Creswell, W. Jhon. 2003. Research Design: Qualitative, Quantitative, and Mixed Methods Approaches. SAGE Publications.

Dahal, G.R.A and P. Pacheco, 2010. Outcomes of of Reforms for Iveihoods, Forest Condition and Equity. In: Forest for Peope: Community Rights and Forest Tenure Reform

(eds. Arson, A.M., D. Barry, G.R. Dahal and C.J.P. Cofer). Pp.183-209. London: Earthscan.

Detiknews. 2010. Kemenhut Akan Tertibkan 8 Juta Hektar Tanah Terlantar. http://news.detik.com/read/2010/09/29/152701/1451322/10/kemenhut-akan-tertibkan-8-juta-hektar-tanah-terlantar (Diunduh pada tanggal 21 Oktober 2012).

Dewi, A. 2008. Peran Kantor Pertanahan dalam Mengatasi Kepemilikan Tanah Absentee/Guntai di Kabupaten Banyumas. Thesis. Program Pasca Sarjana Magister Kenotariatan Universitas Diponegoro. Semarang.

Direktorat Bina Pengusahaan Hutan. 1999. Produksi Kayu Bulat Areal Konversi. Statistik (tidak diterbitkan) Departemen Kehutanan, Direktorat Jenderal Pengusahaan Hutan. Jakarta, Indonesia.

Di Gregorio, M. (2004). Property Rights, Collective Action and Poverty: The role of Institutions for Poverty Reduction. Paper presented at the The Tenth Biennial Conference of the International Association for the study of Common Property (IASCP), Oaxaca, Mexico.

Dove, M. R. (1993a). A Revisionist View of Tropical Deforestation and Development. Environmental Conservation, *20*(1), 17-56.

_________. 1993. A Revisionist View of Tropical Deforestation and Development. Environmental Conservation 20 (1), 17-56.

_________.(1993b). Smallholder Rubber and Swidden Agriculture in Borneo: Sustainable Adaptation to the Ecology and Economy of the Tropical Forest. Economic Botany*, 17*(2), 136-147.

Dinas Kehutanan Propinsi Lampung, 2010. Informasi Kawasan Hutan Propinsi Lampung. Lampung.

Dinas Kehutanan Kabupaten Banjar. 2010. Rancang Bangun KPHP Kabupaten Banjar.

Dinas Kehutanan Kabupaten Banjar. 2011. Laporan Valuasi Ekonomi KPHP Kabupaten Banjar.

Dirjen PHKA. 2012. Progres Kegiatan PHKA dalam Rangka Penurunan Emisi di Sektor Kehutanan. Bahan Presentasi pada Workshop"Identifikasi Kegiatan di Sektor Kehutanan yang Berpotensi dalam Penurunan Emisi, Peningkatan Serapan dan Simpanan Karbon". Bogor, 20 November 2012. Pusat Penelitian dan Pengembangan Perubahan Iklim dan Kebijakan. Bogor.

Direktorat Bina Usaha Hutan Alam. 2010. "Ringkasan Laporan Perizinan IUPHHK-HA dan IUPHHK-RE Per September 2009." Jakarta: Direktorat Bina Usaha Hutan Alam.

Direktorat Bina Usaha Hutan Tanaman. 2010. "Daftar Pemegang IUPHHK-HTR (s/d Oktober 2009)." Jakarta: Direktorat Bina Usaha Hutan Tanaman.

Dishut Kab. Lampung Selatan, 2011. Program Prioritas Pembangunan Kehutanan. Kalianda.

Ditjen RLPS. 2009. "Panduan Pencanangan Hutan Desa di Dusun Lubuk Beringin Kecamatan Bathin III Ulu Kabupaten Bungo Provinsi Jambi." Jakarta: Direktorat Bina Perhutanan Sosial.

Djogo, T., Sunaryo, D. Suharjito and M. Sirait. 2003. Kelembagaan dan Kebijakan dalam Pengembangan Agroforestri. Bogor, Indonesia: World Agroforestry Centre (ICRAF), Southeast Asia Regional Office.

Doner, Peter, (1972). Land Reform and Economic Development, Penguin Books, Middlesex, England

Eccles J. 2009. Who am I and What am I going to Do with My Life? Personal and Collective Identities as Motivators of Action. Educational Psychologist. http://dx.doi.org/10.1080/00461520902832368.

Ellsworth, Lynn. 2000. A Place in the World: Tenure Security and Community Livelihoods. A Literature Review. Washington DC: F Trend dan New York: Ford Foundation.

El-Ghonemy, M. Riad. 2007. The Crisis of Rural Poverty and Hunger, Routledge, London and New York.

Ellsworth, L. dan A. White. 2004. *Deeper Roots: Strengthening Community Tenure Security and Community Livelihoods*. New York: Ford Foundation.

Food and Agriculture Organization, 2013. Forest Tenure: Why Assessing Forest Ownership is Important. Website: http://www.fao.org/forestry/tenure/en/

Fakih, M. 1997. “Reformasi Agraria Era Globalisasi: Teori, Refleksi dan Aksi.” In Reformasi Agraria, ed. D. Bachriadi, Faryadi, E., and Setiawan, B. Jakarta: Lembaga Penerbit Fakultas Ekonomi Universitas Indonesia.

Fakultas Pertanian Universitas Kapuas. 2007. “Analisis Pembangunan Hutan Tanaman Rakyat (HTR) Pola Kemitraan Propinsi Kalimantan Barat.” Sintang: Fakultas Pertanian Universitas Kapuas.

FAO. 2002. The State of Food Insecurity in the World 2002. Food and Agriculture Organisation of the United Nations. (Retrieved from http://www.fao.org/DOCREP/OO5/Y7352E/y7352e05.htm).

Fauzi, Noer dan Dianto Bachriadi. 1998. “Hak Menguasai dari Negara: Persoalan Sejarah yang Harus Diselesaikan,” dalam Usulan Revisi Undang-undang Pokok Agraria; Menuju Penegakan Hak-hak Rakyat Atas Sumber-sumber Agraria. Jakarta: Konsorsium Reformasi Hukum Nasional dan Konsorsium Pembaharuan Agraria.

_________. 1999. Petani dan Penguasa: Dinamika Perjalanan Politik Agraria Indonesia. Yogyakarta: Insist Press bekerjasama dengan Konsorsium Pembaruan Agraria.

_________. 2000. “Mensiasati Budaya Menyangkal: Konsep dan Praktik Politik Hukum yang Menyangkal Kenyataan Hak-hak Masyarakat Adat Atas Tanah,” dalam Masyarakat Adat dalam Mengelola Sumber Daya Alam, Kumpulan

Tulisan dan Diskusi tentang Hak-hak Masyarakat Adat Indonesia. Diskusi diselenggarakan bersama oleh ICRAF dan JAPHAMA, Cisarua, 27-28 Mei 2000. Halaman 44-53. Tersedia di http://www.worldagroforestry.org/sea/Publications/files/book/BK0025-04.PDF (last accessed on Aug 15, 2013)

________. 2002. "Konflik Tenurial: Yang Diciptakan Tapi Tak Hendak Diselesaikan". Berebut Tanah: Beberapa Kajian Berperspektif Kampus dan Kampung. Anu Lounela dan R. Yando Zakaria (Eds). Yogyakarta: Insist Press, Jurnal Antropologi, dan KARSA. Hal. 337-390.

Fauziyah, E. 2002. Makna Tanah bagi Petani: Studi Kasus Petani Sayuran di desa Sindangjaya dan Ciherang, Kecamatan Pacet. Cianjur Jawa Barat. Tesis. IPB Bogor.

Fay, C., M. Sirait and A. Kusworo. 2000. Getting the Boundaries Right: Indonesia's Urgent Need to Redefine its Forest Estate. No. 28 Edition.

Fearnside, P. M. (1997). Transmigration in Indonesia: Lessons from Its Environmental and Social Impacts. Environmental Management *21*(4), 553-570.

Forest Watch Indonesia. 2011. Potret Keadaan Hutan Indonesia Periode Tahun 2000-2009. Forest Watch Indonesia (FWI).

FWI/GFW. 2001. Keadaan Hutan Indonesia. Bogor, Indonesia: Forest Watch Indonesia dan Washington D.C.: Global Forest Watch.

________. 2002. The State of the Forest: Indonesia. Bogor, Indonesia and Washington, D.C.: Forest Watch Indonesia and Global Forest Watch.

Galis KW. 1970. Land Tenure in The Biak-Numfor Area. In Ploeg A. (eds). Land Tenure in West Irian. New Research Unit-ANU: 1-12 Guinea Research Unit, The Australian National University, Number 38.

Gellert, Paul K. 2010. “Extractive Regimes: Toward a Better Understanding of Indonesian Development.” Rural Sociology 75. (1): 28-57.

Government of Indonesia. 1960. “Law No. 5/1960 on Agrarian Foundation.” ed. Government of Indonesia. Jakarta: Government of Indonesia,.

_________. 1999. “Law No. 41 of 1999 on Forestry.” ed. Ministry of State Secretariat. Jakarta: Government of Indonesia.

_________. 2001. “Law No. 21/2001 on Special Autonomy for Papua Province.” ed. Ministry of State Secretariat. Jakarta: Government of Indonesia.

_________. 2004. “Law No. 32 of 2004 on Regional Governments.” ed. Ministry of State Secretariat. Jakarta: Government of Indonesia.

_________. 2008. “Government Regulation No. 3/2008 on the Changes of Government Regulation No 6/2007 on Forest Design and the Arrangement of Forest Management and Utilisation Plans.” ed. Ministry of State Secretariat. Jakarta: Government of Indonesia.

Gultom, M. 2008. Perkebunan Sawit yang Adil, Beradab dan Berkelanjutan. Bahan Presentasi Seminar “Menuju Sistem Perkebunan Sawit yang Adil, beradab, dan Berkelanjutan” yang dilaksanakan oleh Sawit Watch bertepatan dengan pelaksanaan Pertemuan Roundtable on Sustainable Palm Oil putaran ke-6 di Nusa Dua-Bali, 21 November 2008.

Griffith-Charles, C. 2004. The Impact of Land Titling on Land Transaction Activity and Registration System Sustainability: A Case Study of ST. Lucia. Dissertation submitted to the University of Florida.

Hall, Stuart. 2007. “Epilogue: Through the Prism of an Intellectual Life”. In Culture, Politics, Race, and Diaspora: The Thought of Stuart Hall, ed. Brian Meeks. Kingston, Jamaica: Randle. Pp. 269-291.

Hunt, Alan. 1990. "Rights and Social Movements: Counter-Hegemonic Strategies". Journal of Law and Society 17(3):309-328.

Hatcher, J. 2009. Securing Tenure Rights and Reducing Emissions from Deforestation and Degradation (REDD): Costs and Lessons Learned. Washington, D.C.: World Bank & Rights and Resource Initiatives.

Henry Saragih. 1998. Analisa Kasus-kasus Tanah Sepanjang Orde Baru di dalam Perlawanan Kaum Tani–Analisis terhadap Gerakan Petani Indonesia Sepanjang Orde Baru. Sintesa dan Serikat Petani Sumatera Utara, Medan.

Hidayat, R., Adhi, W. & Bachriadi, D. (eds.) 2005. Seri Panduan Pemetaan Partisipatif No. 3: Pertemuan-pertemuan dalam Proses Pemetaan Partisipatif (Guides for Participatory Mapping Series No. 3: Meetings in Participatory Mapping Processes), Bandung: Garis Pergerakan untuk Jaringan Kerja Pemetaan Partisipatif.

ICEL. n.d. "Kajian Hukum dan Kebijakan Pengelolaan Kawasan Konservasi di Indonesia: Menuju Pengembangan Desentralisasi dan Peningkatan Peranserta Masyarakat." Jakarta: Indonesian Center for Environmental Law.

Icimod. 2011. Pilot Forest Carbon Trust Fund: Rewarding local communities for Forest Conservation. Kathmandu: Icimod.

Innah HS, Suharjito D, Dharmawan AH, Darusman D. 2013. Collective Action Typologies and Reforestation in Indigenous Community of Biak-Papua. Journal Manajemen Hutan Tropika XIX (1):11-23. DOI: 10.7226/jtfm.19.1.11

Irawan, P. 2007. Penelitian Kulitatif dan Kuantitatif untuk Ilmu-Ilmu Sosial. Departemen Ilmu Administrasi, Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik. Universitas Indonesia, Jakarta.

Irawan, S., Tacconi, L. & Ring, I. 2011. Designing Intergovernmental Fiscal Transfers for Conservation: The case of REDD+ revenue distribution to local governments in Indonesia Working Paper #3. Canberra: Asia Pacific Network for Environmental Governance, The Australian National University.

Jamalzen. 2012a. Luas Kebun Perusahaan Akan Dibatasi. Mingguan AgroIndonesia Vol.VII, No. 421, 23-29 Oktober 2012. Halaman 16. Jakarta.

_________. 2012b. Kemitraan tak Seimbang, Picu Konflik Lahan Perkebunan. Mingguan AgroIndonesia Vol.VII, No. 421, 23-29 Oktober 2012. Hal. 17. Jakarta.

Jarvie, J., M. Malley, N. Manembu, D. Raharjo and T. Roule. 2003. "Conflict Timber: Dimensions of the Problem in Asia and Africa-Indonesia." In Conflict Timber: Dimensions of the Problem in Asia and Africa, ed. J. Jarvie, Kanaan, R., Malley, M., Roule, T. and Thomson, J. Burlington, Vermont, USA: ARD Inc.

Joels, L, 2012. Forest Tenure Reform in Brazil. Dipresentasikan dalam pertemuan Global Issues in Governing Natural Resources June 4-8 2012 Whistler,British Columbia Canada.

Josep, J.D. 2005. Multikulturalisme: Membangun Harmoni Masyarakat Plural. Universitas Atmajaya, Yogyakarta.

Kanningen, M., Murdiyarso, D., Seymour, F., Angelsen, A., Wunder, S. & Germain, L. 2007. Do Trees Grow on Money? The implications of Deforestation Research for Policies to Promote REDD. Bogor, Indonesia: Center for International Forestry Research.

Kartodiharjo, H. and A. Supriyono. 2008. The Impact of Sectoral Development on Natural Forest Conversion and Degradation: The Case of Timber and Tree Crop Plantations in Indonesia. Bogor, Indonesia: CIFOR.

_________. 2008. Presentasi Pembangunan KPH: Makalah Kerangka Hubungan Kerja Antar Lembaga Sebelum dan Setelah adanya KPH. Kerjasama dengan GTZ dan Dirjen Planologi, Kemenhut. Jakarta.

Kementerian Kehutanan, 2012. Statistik Kehutanan Indonesia 2011. Kementerian Kehutanan. Jakarta.

_________. 2012. Statistik Kehutanan.

_________. 2011. Statistik Kehutanan .

_________. 2010. Rencana Strategis Kementerian Kehutanan 2010-2014.

_________. 2011. Statistik Kehutanan Bidang Planologi Kehutanan 2011. Jakarta.

King, Russell (1977), Land Reform: A World Survey, Western Press, Boulder Colorado.

Klooster, Dan (2003), "Campesinos and Mexican Forest Policy during the Twentieth Century", Latin America Research Review 38(2):9-126.

Komisi Pemberantasan Korupsi. 2010. "Paparan Hasil Kajian KPK tentang Kehutanan." ed. Komisi Pemberantasan Korupsi. Jakarta: Komisi Pemberantasan Korupsi.

Kompas. 2012. Negara Rugi Rp. 276,5 Triliun. Kompas 22/10/2012.

Korf, B. Ethnicised Entitlements in Land Tenure of Protracted Conflicts: the Case of Sri Lanka. 9th Biennial IASCP Conference " The Commons in an Age of Globalization' Victoria Falls, Zimbabwe, 17-21 June 2002.

La Croix, S. 2002. Land Tenure: An Introduction. Economics Series No. 49 June 2002.

Larson, & Ribot, J. C. (2007). The Poverty of Forestry Policy: Double Standards on an Uneven Playing Field Sustain Sci, 2, 189-204.

_________. 2013. Hak Tenurial dan Akses Ke Hutan Manual Pelatihan untuk Penelitian. CIFOR. Bogor. Indonesia.

_________. dan Dahal. 2012. Forest Tenure Reform : New Resource Rights for Forest-Based Communities? Conservation and Society 10(2): 77-99. E-mail:alarson@stanfordalumni. org, a.arson@cgir.org

_________. dan Pulhin, GR. 2012. Enhancing Forest Tenure Reforms through More Responsive Regulations. Conservation and Society 10(2):103-113. E-mail:alarson @stanfordalumni. org, a.arson@cgir.org

Laujeng, Hedar. 2010. "Hukum Kolonial di Negara Merdeka". Naskah belum diterbitkan.

_________. 2012. "Kesatuan Masyarakat Hukum Adat". Makalah pada Simposium Masyarakat Adat: Mempersoalkan Keberadaan Masyarakat Adat sebagai Subjek Hukum. HuMa, Perkumpulan Pembaruan Hukum Berbasis Masyarakat dan Ekologis. Jakarta, 27-28 Juni 2012.

Lewis MP. 2009. Ethnologue: Languages of the World, Sixteenth edition. Dallas, Tex.: SIL International. Online version: http://www.ethnologue.com/.

Li, T.M. (1999). 1999 "Compromising Power: Development, Culture and Rule in Indonesia" Cultural Anthropology 40(3): 277-309.

_________. 2000 "Articulating Indigenous Identity in Indonesia: Resource Politics and the Tribal Slot." Comparative Studies in Society and History 42(1):149-179.

_________. 2001 "Masyarakat Adat, Difference, and the Limits of Recognition in Indonesia's Forest Zone" Modern Asian Studies 35(3):645-676.

_________. 2002. Engaging Simplifications: Community-Based Resource Management, Market Processes and State Agendas in Upland Southeast Asia. World Development, 30(2), 265-283.

Limberg, Godwin, Ramses Iwan, Eva Wollenberg and Moira Moeliono. 2005. "Opportunities and Constraints to

Community Forestry: Experience from Malinau." Bogor: Center For International Forestry Research.

Lipton, M. (1974), "Towards a Theory of Land Reform", dalam David Lehman (Ed), Agrarian Reform and Agrarian Reformism, Faber and Faber, London.

Loffler, U. 1996. Land Tenure Development in Indonesia. GTZ.

Mahkamah Konstitusi. 2012. "Putusan Mahkamah Konstitusi No. 45/PUU-IX/2011." ed. Mahkamah Konstitusi. Jakarta: Mahkamah Konstitusi.

Mahkamah Konstitusi. 2013. Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 35/PUU-X/2012, http://www. mahkamah konstitusi.go.id/index.php?page=web. Putusan&id =6&kat=1&cari (last accessed on 17 July 2013).

Manullang, Sastrawan. 1999. Kesepakatan Konservasi Masyarakat dalam Pengelolaan Kawasan Konservasi. Jakarta: Natural Resources Management.

Manurung, T. 2000. Mengapa Konversi Hutan Alam Harus Dihentikan? Makalah disampaikan pada acara Seri Lokakarya Kebijakan Kehutanan, Topik 1: "Moratorium Konversi Hutan Alam dan Penutupan Industri Pengolahan Kayu Sarat Hutang." Diselenggarakan oleh Departemen Kehutanan dan Perkebunan. Jakarta, 8-9 Agustus 2000

Mansoben J. 2003. Sistem Politik Tradisional Etnis Byak: Kajian tentang Pemerintahan Tradisional. Jurnal Antropologi Papua 1(3):1-31.

Magdalena, 2008. States, Community and Civil Society: in the Case of Indonesia Protected Areas. Disertasi S3. Tidak dipublikasikan. The Australian National University.

Marbun, J. 2012. Pakar: Pemerintah Agar Segerakan Penyelesaian Masalah Tenurial. Webiste:http://www.jurnas.com/news/64350/Pakar:_Pemerintah_Agar_Segerakan_Penyelesaian_Masalah_Tenurial_/1/Sosial_Budaya/Lingkungan

McCarthy, J. 2001. Decentralisation, Local Communities and Forest Management in Barito Selatan District, Central Kalimantan. Bogor.

_________. 2005. “Between Adat and State: Institutional Arrangements on Sumatra’s Forest Frontier.” Human Ecology 33(1):25.

McKean, M.A. 2000. “Common Property: What is it, What is it good for, and What makes it work?” In People and Forests: Communities, Institutions, and Governance, ed. M.A. McKean C.C. Gibson, and E. Ostrom Cambridge and London: The MIT Press.

Meinzen-Dick, R., Di Gregorio, M., AND Dohrn, S. 2008. Pro-Poor Land Tenure Reform, Decentralization and Democratic Governance.OGC Brief 4. UNDP.

_________. Ruth and Esther Mwangi. 2009. “Cutting the Web of Interests: Pitfalls of Formalizing Property Rights.” Land Use Policy 26(1):36-43.

Miettinen, Jukka, Chenghua Shi and Soo Chin Liew. 2011. “Deforestation Rates in Insular Southeast Asia Between 2000 and 2010.” Global Change Biology 17(7):2261-2270.

Ministry of Forestry. 2007a. “Peraturan Menteri Kehutanan No. P. 23/Menhut-II/2007 tentang Tata Cara Pemohonan Izin Usaha Pemanfaatan Hasil Hutan Kayu dalam Hutan Tanaman Rakyat dalam Hutan Tanaman.” ed. Ministry of Forestry. Jakarta: Ministry of Forestry.

_________. 2007b. “Peraturan Menteri Kehutanan No. P. 37/ Menhut-II/2007 tentang Hutan Kemasyarakatan.” ed. Ministry of Forestry. Jakarta: Ministry of Forestry.

_________. 2008. “Peraturan Menteri Kehutanan No. P. 49/ Menhut-II/2008 tentang Hutan Desa.” ed. Ministry of Forestry. Jakarta: Ministry of Forestry.

_________. 2009a. “Forestry Ministerial Regulation No P. 50/ Menhut-II/2009 on Reinforcement of Status and the

Function of Forest Zone." ed. Ministry of Forestry. Jakarta: Ministry of Forestry.

_________. 2009b. Forestry Statistics of Indonesia 2008. Jakarta: Ministry of Forestry.

_________. 2009c. "Model Desa Konservasi (MDK) Memberdayakan Masyarakat Sekitar Kawasan Konservasi." Jakarta: Ministry of Forestry.

_________. 2009d. "Peraturan Menteri Kehutanan No. P. 13/ Menhut-II/2009 tentang Hutan Tanaman Hasil Rehabilitasi." ed. Ministry of Forestry. Jakarta: Ministry of Forestry.

_________., USAID and Environmental Services Program. 2008. "Pengembangan Desa Konservasi dalam Rangka Pengelolaan Daerah Aliran Sungai (DAS) secara Terpadu: Buku panduan pencanangan program dan workshop nasional." Jakarta: Ministry of Forestry.

_________. and Statistics Indonesia. 2007. Identifikasi Desa dalam Kawasan Hutan 2007. Jakarta: Ministry of Forestry.

Moeliono, M. and E. L. Yuliani. 2009. "My Rights, Your Obligations: Questions of Equity in Indonesia's Protected Areas." In Rights-Based Approaches: Exploring Issues and Opportunities for Conservation, eds. J. Campese, T. C. H. Sunderland, T. Greiber and G. Oviedo. Bogor, Indonesia: CIFOR and IUCN.

Moniaga, Sandra. 2010. "Dari Bumi Putera ke Masyarakat Adat: Sebuah Perjalanan Panjang dan Membingungkan". Dalam Adat dalam Politik Indonesia. Jamie S. Davidson, David Henley, dan Sandra Moniaga (Eds.). Jakarta: Yayasan Obor. Halaman 301-322.

Mursa, E.S. 2008. Tanah dan Hukumnya. Disampaikan dalam seminar mingguan dengan tema "Land Reform Tanah Pertanian Harga Mati untuk Rakyat" di IAIN STS Jambi pada tanggal 5 april 2008.BPN. Jambi

Nanang, M. and M. Inoue. 2000. "Local Forest Management in Indonesia: A contradiction between National Forest Policy and Reality." International Review for Environmental Strategies 1(1):16.

_________., & Inoue, M. (2000). Local Forest Management in Indonesia: A Contradiction Between National Forest Policy and Reality. [Journal]. International Review for Environmental Strategies, Vol.1, (1), 175–191.

Nasir, M.M. 2012. Resolusi Konflik terhadap Sengketa Penguasaan Lahan dan Pengelolaan Sumber Daya Alam. Kertas Kerja EPISTEMA No.03/2012.

Neraca. 2012. "Putusan MK Dinilai Lemahkan Penertiban Izin Hutan." In Neraca. Jakarta: Neraca.

Ostrom, E. 1990. Governing the Commons: The Evolution of Institutions for Collective Action. Cambridge; New York: Cambridge University Press.

_________., L. Schroeder, and S. Wynne. 1993. Institutional Incentives and Sustainable Development: Infrastructure Policies in Perspective. Westview Press, Inc. Boulder and Oxford.

_________. 2000. Private and Common Property Rigths. Workshop in Political Theory and Policy Analysis, and Center for the Study of Institutions, Population, and Environmental Change, Indiana University.

Peluso, N. L. 1993. Traditions' of Forest Control in Java: Implications for Social Forestry and Sustainability. Global Ecology Blogeography Letter, 3, 138-157.

________. 1995. Whose Woods are These? Territories in Kalimantan, Indonesia. Antipode 274, 1995,, 383-406.

_________. 2005. Seeing Property in Land Use: Local Territorializations in West Kalimantan, Indonesia. Danish Journal of Geography 105(1), 1-15.

_________. 2006. Hutan Kaya, Rakyat Melarat: Penguasaan Sumber Daya dan Perlawanan di Jawa (L. Simatupang, Trans. Indonesia ed.). Jakarta: Konphalindo 2006.

_________. & Vandergeest, P. (2001). Genealogies of the Political Forest and Customary Rights in Indonesia, Malaysia, and Thailand. The Journal of Asian Studies, 60(3), 761-812.

Peluso, Nancy Lee. 1992. Rich Forests, Poor People: Resource Control and Resistance in Java. Berkeley, CA: University of California Press.

_________. and Peter Vandergeest. 2001. "Genealogies of the Political Forest and Customary Rights in Indonesia, Malaysia, and Thailand". Journal of Asian Studies, 60, (2001) 761–812.

People Consultative Assembly of Indonesia. 2001. "MPR Decree No. 9/2001 on Agrarian Reform and Natural Resource Management." ed. MPR Secretariat. Jakarta: MPR Secretariat.

Peraturan Menteri Kehutanan Republik Indonesia Nomor: P.17/ Menhut-II/2011 tentang Perubahan atas Peraturan Menteri Kehutanan Nomor P. 33/Menhut-II/2010 tentang Tata Cara Pelepasan Kawasan Hutan Produksi yang Dapat Dikonversi.

Planologi. 2010. Indonesia's National Carbon Accounting System dalam "Sosialisasi National Carbon Accounting System " tanggal 24 Maret 2010. Dirjen Planologi, Kementerian Kehutanan. Bogor.

_________. 2011. Rapat Koordinasi KPH, tanggal 30 Mei–1 Juni 2011.Kerjasama antara Kementerian Kehutanan cq. Direktorat Wilayah Pengelolaan dan Penyiapan Areal Pemanfaatan Kawasan Hutan (Dit. WP3H) dengan Dinas Kehutanan Provinsi serta Forclime–GIZ. Bogor.

Potter, L. & Badcock, S. (2004). Tree Crop Smallholders, Capitalism, and Adat: Studies in Riau Province, Indonesia. Asia Pasific Viewpoint, 45(3), 341-356.

_________. & Cooke. (2004). Introduction: Negotiating Modernity, Themes and Ideas. Aia Pacific Viewpoint, 45(3), 305-309.

_________. & Lee, J. (1998) Tree Planting in Indonesia: Trends, Impacts and Directions. Vol. 18: Center for International Forestry Research (CIFOR).

_________. & Cooke, F. M. (2004). Introduction: Negotiating Modernity, Themes and Ideas. Asia Pacific Viewpoint, 45(3), 305-309.

Prahasto H, EY Suryandari dan I Alviya. 2008. Kajian Konsepsi Kesatuan Pengelolaan Hutan Produksi dalam Kerangka Desentralisasi. Tidak diterbitkan. Puslitsosek-DEPHUT, Bogor.

Prosterman, R. and Mitchell, R. 2002. Concept for Land Reform on Java. Rural Development Institute.

President of Indonesia. 2007. "Presidential Regulation No. 89 of 2007 on National Program for Forest and Land Rahabilitation." ed. Secretariat of Cabinet. Jakarta: Secretariat of Cabinet.

Puslitbangtanak. 2004. Perkembangan Luas Lahan Pertanian dan Jumlah Keluarga Petani Gurem. Materi Disiapkan sebagai Masukan Badan Litbang Pertanian kepada Menteri Pertanian. Pusat Penelitian dan Pengembangan Tanah dan Agroklimat, Bogor. Tidak di publikasikan.

Rachman, N.F. 2011. Menyegarkan Pemahaman mengenai Kapitalisme Indonesia. Disampaikan pada diskusi pra rapat kerja ELSAM, Selasa 1 November 2011

Rahman, A. (2008). Konflik sebagai Simbol Perlawanan terhadap Korporasi dan Kebijakan. Makalah Disampaikan dalam Workshop: Ancaman Etno-Ekologi Orang Rimba dari Hegemoni Kapitalis dan Strategi Penyelamatannya, Jambi 11-12 Desember 2008.

Rachman, Noer Fauzi. 2012a. Land Reform dari Masa ke Masa. Yogyakarta: Penerbit Tanah Air Beta dan Konsorsium Pembaruan Agraria.

_________. 2012b. “Masyarakat Adat dan Perjuangan Tanah Airnya”. Pidato pada Acara Pembukaan Kongres Masyarakat Adat Nusantara Ke-4, 19 April 2012, Tobelo, Halmahera Utara. http://www.kongres4.aman.or.id/2012/05/masyarakat-adat-dan-perjuangan-tanah-airnya.asp (last accessed on May 27, 2013)

_________. 2012c. “Masyarakat Adat dan Perjuangan Tanah Airnya”. Kompas, 11 Juni, 2012.

_________. 2013a. “Perjuangan Masyarakat Adat”. Kompas, 29 Mei, 2013.

_________. 2013b. “Mengapa Konflik-Konflik Agraria Terus-Menerus Meletus di Sana Sini?” Sajogyo Institute‘s Working Paper No. 1/2013. Bogor: Sajogyo Institute. http://www.sajogyo-institute.or.id/article/mengapa-konflik-konflik-agraria-terus-menerus-meletus-di-sana-sini (last accessed 29 Juni 2013).

Republika. 2010. Perkebunan Sawit Bukan Katagori Hutan. Harian Republika, tanggal 11 Maret 2010. Jakarta.

Right and Resource Institute, nd. Rights and Resources Initiative dan Pembaruan Tenurial Hutan di Cina esite: http://www.rightsandresources.org/documents/files/doc_2445.pdf

Robison, Richard. 1986. Indonesia: The Rise of Capital. Sydney: Allen & Unwin.

Reeb, D. and F. Romano eds. 2006. Overview. Rome: Food and Agriculture Organization of the United Nations.

Ribot, J.C. (1995b). Local Forest Access Control in Senegal: Toward Participatory Forestry Policies Africa Regional Africa Regional Study Review of Policies in the Traditional Energy Sector (RPTES) Forestry Sector Policy Report (pp.

1-71): Center for Population and Development Studies Harvard University 9 Bow Street Cambridge, MA 02138, USA.

_________. 1998. Theorising access: Forest Profit along Senegal's Charcoal Commodity Chain. Development and Change, 29, 307-341.

_________. 2009. Authority over Forests: Empowerment and Subordination in Senegal's Democratic Decentralization. Development and Change, 40(1), 105-129.

_________. & Peluso, N. L. (2003). A Theory of Access. Rural Sociology, 68(2), 153-181.

Rights and Resources Initiative and International Tropica Timber Organization (RRI and ITTO), 2009. Tropica forest tenure assessment: Trends, Challenges and Opportunities. Prepared for the International Conference on Forest Tenure, Governance and Enterprise: New Opportunities for Central & West Africa. Hotel Mont Febe, Yaounde, Cameroon. May 25 – 29, 2009.

Ritung, S. Identifikasi Potensi Lahan Terlantar dan Bekas Tambang di Kalimantan Timur Seluas 3 juta ha untuk Mendukung Ketahanan Pangan dan Pengembangan Biofuel. Ristek.

Riyanto, B. 2007. "Konstruksi Hutan Adat Menurut Undang-Undang Kehutanan." In Konstruksi Hutan Adat: Pilihan Hukum Pengakuan Masyarakat Adat atas Sumber Daya Hutan, ed. M. Safitri. Bogor, Indonesia: Forum Komunikasi Kehutanan Masyarakat (FKKM).

Robinson, Brian E., Margaret B. Holland and Lisa Naughton-Treves. 2011. "Does Secure Land Tenure save Forests? A Review of the Relationship between Land Tenure and Tropical Deforestation." CCAFS Working Paper No. 7 Edition. Copenhagen: CGIAR Research Program on Climate Change, Agriculture and Food Security (CCAFS).

Ruf, F. (2001). Tree Crops as Deforestation and Reforestation Agents: the Case of Cocoa in Côte d'Ivoire and Sulawesi. In A. Angelsen, and Kaimowitz, D. (Ed.), Agricultural Technologies and Tropical Deforestation (1 ed., pp. 291-317). Jakarta: CABI Publishing in Association with Center for International Forestry Research (CIFOR).

Roembiak MDE. 2002. Status Penggunaan dan Pemilikan Tanah dalam Pengetahuan Budaya dan Hukum Adat Orang Byak. Jurnal Antropologi Papua 1(2):17-23.

Rusli, Y. (2003). The Policy of the Ministry of Forestry on Social Forestry. Paper Presented at the International Conference on Livelihoods, Forest and Biodiversity, Bonn.

Ruwiastuti, M.R. 1997. "Hak-hak Masyarakat Adat dalam Politik Hukum Agraria." In Reformasi Agraria, ed. D. Bachriadi, Faryadi, E., and Setiawan, B.,. Jakarta: Lembaga Penerbit Fakultas Ekonomi Universitas Indonesia.

Safitri, M. A. 2010. Forest tenure in Indonesia: The Socio-Legal Challenges of Securing Communities' Rights. Leiden: Leiden University.

_________. 2012. "Pengelolaan Hutan Berbasis Masyarakat, Konflik Kehutanan dan Keadilan Tenurial: Peluang dan Limitasi". Makalah Disampaikan dalam Semiloka menuju Kawasan Hutan yang Berkepastian Hukum dan Berkeadilan, Diselenggarakan oleh Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK), Jakarta 13 Desember 2012.

Sahwan. 2002. Analisis kebijakan Pengelolaan Taman Hutan Raya (Studi Kasus Tahura Sesaot Provinsi Nusa Tenggara Barat) [Tesis]. Program Pascasarjana IPB. Bogor.

Sakuntaladewi, N., Subarudi, and Prasmewari, A. 2011. Study on REDD+ Institutional Setting at Feasibility Sites. Report No: 2/PREFS-ITTO/2011. Pre-Fasibility Study on Investment Scheme for Javanesee Private Sector in A REDD+ Project in Indonesia. Centre for Research and Development on Climate Change and Policy. Bogor.

Sangaji, Arianto. 2002. “Kritik terhadap Gerakan Masyarakat Adat di Indonesia”. Dalam Adat dalam Politik Indonesia. Jamie S. Davidson, David Henley, dan Sandra Moniaga (Eds.). Jakarta: Yayasan Obor. Halaman 347-366.

_________. 2012. “Masyarakat Adat, Kelas dan Kuasa Eksklusi” Kompas Kamis, 21 Juni 2012.

Schalger, Edella and Elinor Ostrom. 1992. Property Rights Regimes and Natural Resources: A Conceptual Analysis. Land Economics 68 (3): 249-262.

Scott, W.R., 2008. Institutions and Organizations: Ideas and Interests. Third Edition. Sage Publications. Los Angeles.

Sheil, D., Casson, A., Meijaard, E., van Nordwijk, M., Gaskell, J., Sunderland-Groves, J., Wertz, K and Kanninen, M. 2009. The Impacts and Opportunities of Oil Palm ini Southeast Asia: What We Know and What Do We Nee to Know? Occasional Paper No. 51. CIFOR, Bogor, Indonesia.

Shearer, E.B., Carter, M.R. and Mesbah, D. 1990. The Reform of Rural land Markets in Latin America and the Carribbean: Research, Theory, and Policy Implications. LTC Paper.

Shivji, I.G., Moyo, S., Gunby, D. and Ncube, W. 1998. National Land Policy Framework. Draft Discussion Paper. Harare: Ministry of Lands and Agriculture.

Shuxin, L. 2012. Collective Forest Tenure Reform in China. Dipresentasikan dalam Pertemuan Global Issues in Governing Natural Resources June 4-8 2012 Whistler, British Columbia Canada.

Silpakar, S. 2008. Implications of Land Tenure on Food Sufficiency in Dang District. MSc Thesis Submitted to Purbanchal University .

Siscawati, Mia, and Avi Mahaningtas. 2012. “Gender Justice: Forest Tenure and Forest Governance in Indonesia”. Washington: Right and Resource Initiative. Available at

http://www.rightsandresources.org/documents/files/doc_5224.pdf (last accessed on August 16, 2013).

Soto, H. de. 2000. The Mystery of Capital: Why Capitalism Triumphs in the West and fails Everywhere Else. London: Bantam Books.

Soetiknyo, Iman (1987), Proses Terjadinya UUPA, Gajah Mada University Press, Yogyakarta.

Sembiring, J. 2010. Tanah dalam Perspektif Filsafat Hukum.

Sinar Harapan. (2011). Perizinan Kelapa Sawit, Sinar Harapan,17 February 2011.

Singh, S. 2004. Common Property Resource Management in Transitional Villages. Paper presented at the Tenth Biennial Conference of the International Association for the Study of Common Property, Oaxaca, Mexico

Simarmata, R. 2007. "Pilihan Hukum Pengakuan Masyarakat Adat atas Sumber Daya Hutan." In Konstruksi Hutan Adat: Pilihan Hukum Pengakuan Masyarakat Adat atas Sumber Daya Hutan, ed. M. Safitri. Bogor, Indonesia: Forum Komunikasi Kehutanan Masyarakat (FKKM).

Simorangkir, D. and M.A. Sardjono. 2006. "Implications of Forest Utilization, Conversion Policy and Tenure Dynamics on Resource Management and Poverty Reduction: Case Study from Pasir District, East Kalimantan, Indonesia." In Understanding Forest tenure in South and Southeast Asia,, ed. D. and Romano Reeb, F., Rome: Food and Agriculture Organization of the United Nations.

Sjaastad, Espen and Ben Cousins. 2009. "Formalisation of land Rights in the South: An Overview." Land Use Policy 26(1):1-9.

Skutch, M. M. 2005. Reducing Carbon Transaction Costs in Community-Based Forest Management, Climate Policy, 5, 433-443.

Sodiki, Ahmad. 2012. "Konstitusionalitas Masyarakat Adat dalam Konstitusi". Makalah pada "Simposium Masyarakat Adat: Mempersoalkan Keberadaan Masyarakat Adat sebagai Subjek Hukum". HuMa, Perkumpulan Pembaruan Hukum Berbasis Masyarakat dan Ekologis. Jakarta, 27-28 Juni 2012.

Soetarto, E., M.T.F. Sitorus and M.Y. Napiri. 2001. Decentralisation of Administration, Policy Making and Forest Management in Ketapang District, West Kalimantan. Bogor, Indonesia: Center for International Forestry Research.

Somers, Margaret R. 2008. Genealogies of Citizenship: Markets, Statelessness, and the Right to Have Rights. New York: Cambridge University Press.

SPI. 2008. Pandangan Sikap Dasar tentang Pembaruan Agraria dan Pembangunan Pedesaan. Serikat Petani Indonesia, Jakarta.

__________. 2012. Laporan Pelanggaran HAP 2012.

Sudirman, D. William and S. McGrath. 2005. Public Participation in Local Forestry Policy-Making after Decentralization: Uncertainties, Challenges and Expectations in Tanjung Jabung District, Jambi Province. Bogor, Indonesia: Center for International Forestry Research (CIFOR).

Sumarna dan Kartasasmita, U.G. 2010. Kemelaratan bagi Petani Kecil di Balik Kenaikan Produktivitas Padi. Sinar Tani (Edisi 30 Des '09 - 5 Januari 2010; No. 3335 Tahun XL, hal. 18).

Sudjatmiko, B. 2013. "Bentuk Kementerian Agrarian." Kompas, Rabu, 24 April 2013.

Supriyadi, B E. 2012. Hukum Agraria Kehutanan. Aspek Hukum Pertanahan dalam Pengelolaan Hutan Negara. PT Rajagrafindo Persada, Jakarta.

Suryandari EY dan Sylviani. 2010. Makalah Faktor-faktor yang Memengaruhi Implementasi KPH. Prosiding Hasil Penelitian Puspijak. Kemenhut. Bogor.

_________. dan Sylviani. 2011. Analisis Peran Para Pihak dalam Pembangunan KPH. Jurnal Kebijakan Tahun 2011. Puspijak, Kemenhut. Bogor.

Sutiyono, A.P. 2009. Outlook Industri Perkebunan 2010. Asia Securities 30 November 2009. Retrieved 24th November 2011 from http://www.scribd.com/doc/28714406/Outlook-Perkebunan-2010

Suyanto, S., Permana, R. P., Khususiyah, N., & Joshi, L. 2005. Land tenure, Agroforestry Adoption, and Reduction of Fire Hazard in a Forest Zone: A Case Study from Lampung, Sumatra, Indonesia. Agroforestry System 65, 1-11.

Sumiarni E, Sundari E, Retnowati A, Hartono Y. 2008. Eksistensi Hukum Adat Byak-Numfor Provinsi Papua. Laporan Penelitian Tim Fakultas Hukum Universitas Atma Jaya Yogyakarta. Pemda Papua dan Pemda Biak Numfor.

Sunderlin, W., J. Hatcher and M. Liddle. 2008. From Exclusion to Ownership? Challenges and Opportunities in Advancing Forest Tenure Reform. Washington, D.C.: Rights and Resources Institute.

Syahyuti, 2011. Efektivitas Land Reform dalam Peningkatan Akses terhadap Lahan. Membangun Kemampuan Pengelolaan Lahan Pertanian Lahan Berkelanjutan. Badan Litbang Pertanian. Kementerian Pertanian. Jakarta

_________. 2012. Kendala Pelaksanaan Land Reform di Indonesia: Analisa terhadap Berbagai Kondisi dan Perkembangan Berbagai Faktor Prasyarat Pelaksanaan Reforma Agraria.

Tacconi, L. 2012. "Redefining Payments for Environmental Services." Ecological Economics 73(0):29-36.

_________. 2012. Redefining Payments for Environmental Services, Ecological Economics, 73, 29-36.

_________., Mahanty, S. & Suich, H. 2010. PES Schemes' Impacts on Livelihoods and Implications for REDD Activities, *In:* TACCONI, L., MAHANTY, S. & SUICH, H. (eds.) Payments for Environmental Services, Forest Conservation and Cclimate Change: Livelihoods in the REDD? Cheltenham: Edward Elgar.

Termorshuizen-Arts, Marianne. 2010. "Rakyat Indonesia dan Tanahnya: Perkembangan Doktrin Domein di Masa Kolonial dan Pengaruhnya dalam Hukum Agraria Indonesia". Dalam Hukum Agraria dan Masyarakat di Indonesia. Studi tentang Tanah, Kekayaan Alam, dan Ruang di Masa Kolonial dan Desentralisasi. Jakarta: HuMa, Van Vollenhoven Institute, dan KITLV-Jakarta. Halaman 33-74.

Taman nasional Meru Betiri, 2012. Statistik Taman Nasional Meru Betiri Tahun 2012. Taman Nasional Meru Betiri. Jember.

_________. 2013. Sejarah Kawasan http://merubetiri.com/detail_statis/id/1/sejarah_kawasan_ .html

Taylor, Peter Leigh. 2003. "Reorganization or Division? New Strategies of Community Forestry in Durago, Mexico" Society and Natural Resource 16:643-661

The World Conservation Union, 2014. Indigenous and Local Communities and Protected Areas Towards Equity and Enhanced Conservation Guidance on Policy and Prac tice for Co-managed Protected Areas and Community Conserved Areas. IUCN and Cardiff University, Gland and Cambridge.

Tilly, Charles. 1998. Durable Inequality. Berkeley: University of California Press.

Tjondronegoro, S.M.P., dan Wiradi, Gunawan. 2008. Dua Abad Penguasaan Tanah, Edisi Baru, Yayasan Obor Indonesia, Jakarta.

_________. 2003. Land Policies in Indonesia. Washington, D.C.: Rural Development & Natural Resources, East Asia & Pacific Region, the World Bank.

Torhonen, Mika-Petteri. 2003. Sustainable Land Tenure and Land Registration in Developing Countries. PhD dissertation for the Degree of Doctor of Technology at Helsinki University if Technology.

Tribun Kaltim. 2012. “DKN Minta Pemerintah Bergerak Pasca Putusan MK.” In Tribun Kaltim. Sangatta: Tribun Kaltim.

Tuma, Elias. 1965. Twenty-Six Centuries of Agrarian Reform. A Comparative Analysis, University of California Press

Ulayat Bengkulu, 2010. Mapping. Website http://www.ulayat.or.id/program/mapping/

Undang Undang No. 5 Tahun 1960. Tentang: Peraturan Dasar Pokok-pokok Agraria.

Vandergeest, P., & Peluso, N. L. 1995. Territorialization and State Power in Thailand Theory and Society, 24(3), 385-426.

Van Vollenhoven, Cornelis. 1919. De Indonesier en Zijn Grond. Leiden, Boekhandel en Drukkerij v/h E.J. Brill.

_________. 1975. Orang Indonesia dan Tanahnya. Terjemahan oleh R. Soewargono. Jakarta: Pusat Pendidikan Departemen Dalam Negeri, Republik Indonesia.

Wajidi. (2009). Orang Bukit “Lebih Banjar” Dibanding Dayak. Diunduh dari http://bubuhanbanjar.wordpress.com pada tanggal 20 Februari 2011.

Wardojo, W., & Masripatin, N. 2002. Trends in Indonesian Forest Policy (pp. 77-87).

Warren, C. 2005. Mapping Common Futures: Customary Communities, NGOs and the State in Indonesia’s Reform Era. Development and Change 36(1): 49–73

WARSI. 2008. Laporan Survey Bioregion kki Warsi 2008. KKI Warsi Jambi.

Warner, K. 2007. Forestry and Sustainable Livelihoods. Unasylva, 58(226/227), 80-87.

Weber, M., ed. 1978. Economy and Society. Berkeley: University of California Press.

Wertheim, W. F. 1959. Sociological Aspects of Inter-Island Migration in Indonesia. Population Studies 12(3), 184-201.

Wibowo, Lukas, R, Race, D., dan Curtis, A. 2012. Exploring the Policy Dimensions for Community Based Forest Management in Indonesia. Thesis. CSU.

Whitten, A.J., M. Mustafa, & G.S. Henderson. 1987. The Ecology of Sulawesi. Gadjah Mada University Press, Yogyakarta Indonesia (U.S. Distributor: Sinauer Associates, Sunderland, M.A).

_________. 1987. Indonesia's Transmigration Program and Its Role in the Loss of Tropical Rain Forests. Conservation Biology, 1(3), 239-246.

_________. 1998. "Kebijakan Negara untuk Mengakui dan Tak Mengakui Eksistensi Masyarakat Adat Berikut Hak atas Tanahnya", dalam Jurnal Masyarakat Adat No. 01/1998. Bandung: Konsorsium Pembaruan Agraria.

Wignjosoebroto, Soetandyo. 2012. "Masyarakat Adat sebagai Subjek Hukum". Makalah pada "Simposium Masyarakat Adat: Mempersoalkan Keberadaan Masyarakat Adat sebagai Subjek Hukum". HuMa, Perkumpulan Pembaruan Hukum Berbasis Masyarakat dan Ekologis. Jakarta, 27-28 Juni 2012.

Wily, L.A. 2006. Land Rights Reform and Governance in Africa: How to Make it Work in the 21st Century? New York: United Nations Development Programme.

Wiradi, G. 2009. Seluk Beluk Masalah Agraria: Reforma Agraria dan Penelitian Agraria. Yogyakarta: STPN Press.

Wolf, E. 1983. Petani Suatu Tinjauan Antropologis. Penerbit PT Rajawali Jakarta.

Wollenberg, E., B. Belcher, D. Sheil, S. Dewi and M Moeliono. 2004. "Why are Forest Areas Relevant to Reducing Poverty in Indonesia?". Bogor, Indonesia: CIFOR.

Working Group on Forest Land Tenure. 2007. "Permasalahan Tenurial dan Reforma Agraria di Kawasan Hutan dalam Perspektif Masyarakat Sipil." In Roundtable Discussion. Hotel Salak, Bogor: Working Group on Forest Land Tenure.

Wulan, Y.C., Y. Yasmi, C. Purba and E. Wollenberg. 2004. Analisa Konflik Sektor Kehutanan di Indonesia 1997-2003. Bogor, Indonesia: Center for International Forestry Research.

Yin, R. K. 2003. Studi Kasus : Desain dan Metode. Jakarta: Raja Grafindo Persada.

BIODATA PENULIS

Kirsfianti L. Ginoga. Kepala Pusat Penelitian dan Pengembangan Perubahan Iklim dan Kebijakan, Badan Penelitian dan Pengembangan Kehutanan (FORDA). Lulus sarjana jurusan Agribisnis pada Institut Pertanian Bogor tahun 1986, menamatkan studi program master pada jurusan Natural Resource Management di University of Queensland Australia, tahun 2001. Memiliki pengalaman kerja sebagai peneliti pada Pusat Litbang Sosial Ekonomi dan Kebijakan sejak tahun 1990. Telah menulis berbagai buku dan publikasi tentang Existing Schemes and Lessons Learned From the Sorrounding Areas ITTO PD 519/08/Rev.1 (F) Technical Report No.1/May 2010. ISBN 978-602-95842-7-1. Selain itu, sejak tahun 2008-2012 menjabat sebagai Dewan Redaksi Jurnal Penelitian dan Sosial Ekonomi Kehutanan pada Puslitbang Sosial Ekonomi Kehutanan dan Kebijakan.

Budiman Sudjatmiko. Lahir di Cilacap, Jawa Tengah, 10 Maret 1970; adalah aktivis dari Partai Rakyat Demokratik yang menjadi tersangka dalam kasus Peristiwa 27 Juli. Ia dinilai bertanggung jawab dalam Peristiwa 27 Juli 1996 dalam penyerbuan kantor Partai Demokrasi Indonesia dan kemudian dijebloskan ke penjara. Karena kemenangan gerakan demokrasi, saya hanya menjalani hukuman selama 3,5 tahun setelah diberi amnesti oleh Presiden Abdurrahman Wahid (alm) pada tgl 10 Desember 1999. Selepas dari penjara, kuliah mengambil Ilmu Politik di Universitas London dan Master Hubungan Internasional di Universitas Cambridge, Inggris. Setelah kembali ke Tanah Air, pada akhir 2004 saya bergabung ke PDI Perjuangan, dan membentuk REPDEM (Relawan Perjuangan Demokrasi), sebuah organisasi sayap partai. Saat ini anggota DPR RI dari PDI Perjuangan (dari Daerah Pemilihan Jawa Tengah VIII: Kabupaten Banyumas dan Kabupaten Cilacap) dan duduk di komisi II yang membidangi pemerintahan dalam negeri, otonomi daerah, aparatur negara, dan agraria. Pada level internasional, juga aktif sebagai pengurus Steering Committee dari Social-Democracy Network in Asia (Jaringan Sosial-Demokrasi Asia). Sekarang ini, juga memegang posisi sebagai Pembina Utama di Dewan Pimpinan Nasional organisasi PARADE NUSANTARA, yaitu organisasi yang menghimpun para kepala desa dan seluruh perangkat desa di seluruh Indonesia. Salah satu organisasi masyarakat yang dibina oleh Budiman Sudjatmiko adalah Parade Nusantara yang memiliki agenda utama memperjuangkan pengesahan RUU pembangunan pedesaan.

Gunawan Wiradi. Pria kelahiran Solo, Jawa Tengah 28 Agustus 1932 yang telah memutuskan kota hujan Bogor sebagai kota tempat tinggalnya. Perjalanan karirnya diwarnai dengan berbagai prestasi, diantaranya mendapat "Satya Lencana, Irian Barat" sebagai bentuk penghargaan karena semasa mahasiswa ia berkontribusi menulis buku tentang Irian Barat dalam rangka kampanye pembebasan Irian Barat 1961. Prestasi lain yang diraihnya sejak tahun 2002, sudah lebih dari tiga puluh kali ditawari berbagai medali/bintang penghargaan dari American Biography Institute (ABI), Amerika Serikat. Prestasi terakhir yang sangat membanggakan adalah ia menerima gelar Doktor Honoris Causa dari Institut Pertanian Bogor tahun 2009. Hingga usianya yang mencapai hamper 82 tahun, beliau tetap konsisten dan kometmen serta penuh kesederhanaan daam hidupnya memperjuangkan reforma agrarian. Gunawan Wiradi yang pantang menyerah dan terus membangung gagasan-gagasan yang mendorong pelaksanaan reforma agraria. Sebagai kawan dekatnya dengan Prof Sayogyo, beliau tetap setia mengabdi dan bekerja sebagai peneliti di Sayogyo Institute (Sains) di Jaan Malabar 20, Kota Bogor. Buku Gunawan Wiradi (GWR) terbaru diluncurkan tanggal 4 Maret 2010 lalu di IPB. Judulnya: "Seluk-Beluk Masalah Agraria, Reforma Agraria, dan Penelitian Agraria" diterbitkan oleh STPN (Sekolah Tinggi Pertanahan Nasional) dan Sajogyo Institute. Judul buku lainnya adalah : Dua Abad Penguasaan Tanah : Pola Penguasaan Tanah di Jawa dari Masa Ke Masa". DR Gunawan Wiradi, merupakan kamus berjalan bagi para petani atau aktifis reforma agraria. Pribadinya yang bersahaja dan sangat terbuka dengan siapapun membuat banyak anak muda terinspirasi dan menimba ilmu padanya. Bahkan beberapa organisasi petani selalu merujuk pada pemikiran-pemikiran beliau terkait penyelesaian konflik agraria yang sesuai dengan amanat konstitusi pasal 33 dan Undang Undang Pokok Agraria yang hingga kini dalam proses implementasi masih jauh dari harapan.

Lukas R. Wibowo. Menamatkan SLTA Kolese De Britto tahun 1986 dan menamatkan S1 Sosiologi UGM tahun 1992, kemudian melanjutkan S2 Wageningen University tahun 2002 dan menamatkan S3 dari Charles Sturt University, Australia tahun 2012. Sebelum bekerja di Badan Litbang Kehutanan, sempat menerima beasiswa dari ford foundation untuk penulisan di media massa (LP3Y) dan kemudian bekerja sebagai journalis di harian Kedaulatan Rakyat Yogyakarta tahun 1994. Pernah menjadi research assistant di CIFOR 2003-2005 pada proyek *Forest Rehabilitation: lessons from the pas*t. Pernah menulis di berbagai jurnal nasional dan internasional. Selain itu, aktif menulis di beberapa media, seperti Kompas, The Jakarta Post, Harian Bernas dan Harian Kedaulatan Rakyat dan berbagai majalah yang diterbitkan oleh LSM, seperti FKKM dan Wet land.

Hariadi Kartodihardjo. Seorang pengajar dan pendidik di Fakultas Kehutanan IPB dan Program Pascasarjana IPB dan UI. Dia kini sedang menekuni studi kebijakan kehutanan dan pengelolaan sumberdaya alam, dengan spesialisasi pada bidang ekonomi institusi. Selain itu, HK (panggilan akrab Hariadi Kartodihardjo) mendedikasikan waktu dan ruangnya di dunia organisasi, antara lain: Pendiri Lembaga Ekolabel Indonesia (LEI) dan kini sebagai Ketua Majelis Perwalian Anggota LEI, Ketua Pengurus Yayasan Keanekaragaman Hayati Indonesia (KEHATI), dan Koordinator BOD FORCI Development Fakultas Kehutanan IPB. Dia juga pernah mendedikasikan waktunya sebagai Deputi Pengendalian Kerusakan Lingkungan, Badan Pengendalian Dampak Lingkungan Kementerian Lingkungan Hidup RI (1999-2001), Staf Ahli Komisi VII DPR-RI, dan saat ini sebagai Ketua Presidium Dewan Kehutanan Nasional. Guru Besar Kebijakan Kehutanan ini juga

pernah aktif dalam lembaga penelitian CIFOR, WRI, OED World Bank (1997-1999). Dari pengalaman dan perjalanan hidupnya itu dia tungkan dalam beberapa karyanya: 1) "Belenggu IMF dan World Bank: Hambatan Struktural Pembaruan Kebijakan Pembangunan Kehutanan di Indonesia" (1999); 2) "The Right Condition: The World Bank, Structural Adjustment, and Forest Policy Reform" (2000); 3) "Politik Lingkungan dan Kekuasaan di Indonesia" (2006); 4) "Refleksi Kerangka Pikir Rimbawan: Menguak Masalah Institusi dan Politik Pengelolaan Sumberdaya Hutan" (2006), 5) "Ekonomi dan Institusi Pengelolaan Hutan: Telaah Lanjut Analisis Kebijakan Usaha Kehutanan" (2006). Di samping itu dia aktif menjadi penulis lepas di berbagai media massa nasional.

Henry Saragih. Lahir di Petumbukan, Deli Serdang, 11 April 1964; umur 49 tahun) adalah Ketua Umum Serikat Petani Indonesia (periode 2007-2012). Selain itu, ia juga menjabat sebagai Koordinator Umum La Via Campesina, sebuah gerakan petani kecil dan buruh tani internasional. Ayah dua anak ini aktif memperjuangkan hak-hak kaum tani dan mengorganisasikan gerakan petani di Indonesia. Henry menikah dengan Mazdalifah dan dikaruniai dua orang anak bernama Izzah Dienillah dan Mujahid Widyan. Kini ia tinggal di Medan, Sumatera Utara, tetapi waktunya banyak dihabiskan di sekretariat SPI di Jakarta. Pendidikan, Pendidikan Formal: Sekolah Dasar 1970-1976, Sukaluwe, Deli Serdang, SMP 1977 - 1980, Bangun Purba, Deli Serdang, Sumatera Utara, SMA 1980 - 1982, Brastagi, Karo, Sumatera Utara, SMA 1982 - 1983, Lubuk Pakam, kuliah di Jurusan Administrasi Negara, FISIP, Universitas Sumatera Utara lulus pada tahun 1988. Pendidikan Nonformal: Melalui berbagai seminar nasional and internasional, baik sebagai pembicara, peserta kursus dan pelatihan dalam berbagai issue seperti *Appropriate Technology*, Gender, Organic Farming, HAM, Hak Asasi Petani, Bahaya

GMO, Kedaulatan Pangan dll dalam berbagai forum (*FAO, UN Human Rights Committee, National Human Rigths Commission, Finland and Indonesia Social Movement Dialog on Environment issue, etc*). Pengalaman Organisasi & Kegiatan : Sintesa Forum Study (Organisasi Mahasiswa) 1986 – 1987, *FIST (Forum Ilmu Sosial Tranformatif, National Organization for Transformative Social Sciences)* 1985 – 1987, Ketua BPM FISIP, Universitas Sumatera Utara 1984-1986, Senior Advisor Yayasan SINTESA 1987 – 2006, *Country Representative on Agriculture Development of ACFOD (Asian Cultural Forum on Development)* 1990 – 1996, Board Leaders of Allign of North Sumatra Social Movement (WIM) 1992 – 1998, Majelis Pimpinan Petani Serikat Petani Sumatera Utara (SPSU) 1994 – 2006, Ketua Federasi Serikat Petani Indonesia 1998 – 2003, *Board of Leader of North Sumatra Allign of the Poor (consists of Peasants, Workers, Fishers, and Urban Poor organizations)* 1998 – 2006, Sekertaris Jenderal Federasi Serikat Petani Indonesia 2003-2007, *International Coordination Comitte of La Via Campesina* - untuk wilayah Asia Timur dan Tenggara 2000 – 2004, Dosen tamu di Universitas Sumatera Utara, 2004, Koordinator Umum La Via Campesina 2004 – sekarang, Ketua Umum Serikat Petani Indonesia 2007-Sekarang. Penghargaan Yang diperoleh : Penghargaan Institute for Global Justice Award (2006), atas jasanya dalam memimpin organisasi tani untuk melawan neoliberalisme dan rejim perdagangan bebas, 50 Orang yang bisa menyelamatkan bumi oleh Guardian (2008).

Maria Sri Wulani Sumardjono. Lahir di Yogyakarta, 23 April 1943. **Pendidikan:** Universitas Diponegoro Semarang (1966), Southern Methodist University Dallas, Texas (1978), University of Southern California, Los Angeles (1984), University of Southern California, Los Angeles (1988). **Pekerjaan:** Guru Besar Hukum dan Agraria di Universitas Gajah Mada, Yogyakarta.,

Dekan Fakultas Hukum UGM (1991-1997), Koordinator Kelompok Studi Pembaruan Agraria (2001-sekarang), Wakil Kepala Badan Pertanahan Nasional (2002-2005), Anggota Dewan Pakar Konsorsium Pembaruan Agraria (2009-2012), Anggota Dewan Pengawas PPK GBK (2010-sekarang), Anggota Akademi Ilmu Pengetahuan Indonesia (2011-sekarang), Tenaga Ahli Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia (2011-sekarang). Beberapa Buku **Karyanya diantaranya :** *Kebijakan Pertanahan Antara Regulasi dan Implementasi,* KOMPAS, Jakarta (2009), *Tanah dalam Persepektif Hak Ekonomi, Sosial, dan Budaya,* KOMPAS, Jakarta (2009), *Tanah Untuk Kesejahteraan Rakyat,* Bagian Hukum Agraria Fakultas Hukum UGM, Yogyakarta (2010), *Pengaturan Sumber Daya Alam di Indonesia, Antara yang Tersurat dan Tersirat Kajian Kritis Undang-undang Terkait Penataan Ruang dan Sumber Daya Alam,* Gadjah Mada University Press (2011). Beberapa Penghargaan yang beliau terima : Satya Lencana Kesetiaan, 25 Tahun Pengabdian sebagai Staf Pengajar UGM Yogyakarta, Piagam Tanda Kehormatan Bintang Jasa Pratama sebagai Penasihat Ahli Menteri Negara Agraria (1998), Cendekiawan Berdedikasi, KOMPAS , Jakarta (2009).

Noer Fauzi Rachman. Sering disapa Oji ini lahir di Jakarta, 7 Juni 1965. Oji menyelesaikan pendidikan SD (1978), SMP (1981), SMA (1983) yang kesemuanya bertempat di Jakarta. Setelah lulus dari SMA Oji melanjutkan pendidikanya di Universitas Padjadjaran Bandung jurusan Psikologi dan lulus pada tahun 1990. Setelah tamat sebagai sarjana Psikologi, ia bersama-sama psikolog lain mendirikan dan aktif di SKEPO. Pada tahun 1991, ia juga membentuk LPPP (Lembaga Pendidikan dan Pengembangan Pedesaan), dan menjabat kepala divisi pendidikan. Pada tahun 1995 terpilih sebagai Ketua Badan Pelaksana pada pembentukan Konsorsium Pembaruan Agraria (KPA). Selagi masih aktif sebagai

pimpinan KPA, pada tahun 1998 ia juga aktif sebagai fasilitator di INSIST (Indonesian for Society for Social Transformation). Pada tahun 2002, ia bersama sahabatnya Yando Zakaria memprakarsai berdirinya lembaga KARSA (Lingkar Pembaruan Pedesaan dan Agraria). Di tahun yang sama, ia juga menjadi pendiri HuMA (Perkumpulan untuk Pembaharuan Hukum Berbasis Masyarakat dan Ekologis). Seusai menyelesaikan desertasi "Environmental Science, Policy and Management" sebagai syarat gelar doktoral-nya di University of California, Berkeley, USA, tahun 2011; ia sekarang aktif sebagai pengajar di Fakultas Ekologi Manusia, Institut Pertanian Bogor (IPB), anggota Dewan Pendidikan dan Pengembangan INSIST, dan Anggota Dewan Redaksi INSISTPress.

Arie Sujito. Sosiolog UGM yang bergiat dalam penguatan masyarakat sipil dan aktif dalam kegiatan prodemokrasi. Selain sebagai akademisi, juga menulis sejumlah buku dan produktif menulis artikel di media massa lokal maupun nasional seperti Kompas, Media Indonesia, dll selain sibuk dalam berbagai riset, terutama soal sosiologi politik. Waktunya juga harus dibagi untuk kegiatan organisasi, sebab saat ini juga menjabat sebagai Ketua Umum Pergerakan Indonesia. Pendidikan : Master, Sociology/ Social and Political Science, Universitas Gadjah Mada, Indonesia, February 2001 - July 2004. Thesis : *Desa Pasca Negara Otoriter (Dinamika Liberalisasi dan Kapitalisasi Desa Era Transisi Desentralisasi dan Otonomi),* Undergraduate, Sociology/Social and Political Science, Universitas Gadjah Mada, Indonesia, March 1997 – Present. Aktif sebagai Direktur Executive pada The Institute For Research and Empowerment (IRE). Beliau juga saat ini aktif sebagai Tim Ahli Penyusunan RUU Desa dan RUU Ormas 2013. Menulis di berbagai media seperti Jurnal Sosial Politik dan Demokrasi, di Harian Ibukota seperti Kompas, Kedaulatan Rakyat dll.

Budi Mulyanto. Lahir di Madiun 2 Juli 1956, adalah guru besar tetap bidang Ilmu- Ilmu Tanah, di Departement Ilmu Tanah, Fakultas Pertanian, Institut Pertanian Bogor (IPB) sejak tahun 2007. Gelar Insinyur Pertanian diperoleh di IPB pada tahun 1980 di IPB, sedangkan MSc dan Ph.D. diperoleh dari ITC for Post Graduate Soil Scientist, State University of Ghent, Belgium masing- masing pada tahun 1990 dan 1995. Selain itu pendidikan tambahan yang berupa training dan workshop aktif diikuti antara lain: International training and workshop on Quality Assurance for Higher Education, tahun 2002 di Twente University, Enchede, The Netherlands; dan Workshop for High Officials on Quality Assurance for Higher Education, di Bangkok, Thailand, tahun 2003; Workshop on Peatland Management di Hokkaido, Jepang, tahun 2006; Seminar and Workshop on Strengthening Agrarian Reform di Bangkok, Thailand tahun 2007, Training and Workshop on Development of Land Administration di Bejing, China, tahun 2008, dan Intensive Training Course on Modern Cadastre and Land Management di Melbourne Australia, 2009. Secara struktural beliau pernah menjadi Ketua Program Studi Ilmu Tanah, Fakultas Pertanian, IPB tahun 2000-2004 dan menjadi Direktur Eksekutif LPIU Quality for Undergraduate Education (QUE) Project untuk program studi yang sama pada tahun 1999-2004. Sejak tahun 2006 beliau menjabat sebagai Direktur Pemetaan Tematik Pertanahan pada Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia (BPN-RI).

Myrna safitri. Direktur Epistema Institute, Jakarta. Ia memperoleh gelar PhD dalam Hukum, Pemerintahan dan pembangunan dari Universitas leiden, Belanda dengan topik penelitian spesifik tentang tenurial hutan dan kehutanan masyarakat. Myrna aktif terlibat dalam gerakan reformamsi hukum, terutama dalam kehutanan, dimana ia bekerja secara intensif bersama beberapa organisasi masyarakat sipil Indonesia. Myrna adalah salah satu pendiri Huma–sebuah perkumpulan yang beranggotakan para pegiat yang bekerja untuk masyarakat dan reformasi hukum berbasis ekologi. Myrna adalah salah satu penulis usulan naskah RUU Pengelolaan Sumberdaya Alam di kementerian Lingkungan Hidup. Ia juga terlibat dalam pembuatan Strategi nasional Indonesia tentang Akses terhadap Keadilan di badan perencanaan pembangunan Nasional (BAPENAS). Baru-baru ini menjadi anggota panel ahli UNDP untuk tata kelola partisipatif dalam REDD+. Selain itu as juga mengajar di Universitas President sebagai Ketua Program Studi Ilmu Hukum.

Sylviani. Lahir di Jakarta 19 Mei 1957 dan menyelesaikan studi S1 di Bidang Ekonomi Universitas Sriwijaya Palembang, Sumatera Selatan pada tahun 1982. Pernah menjabat sebagai Kepala Sub Bagian Tata Usaha/ Kepegawaian pada Puslitbang Sosial Ekonomi dan Budaya Kehutanan dan Perkebunan, Badan Litbang Kehutanan dan Perkebunan. Saat ini menjabat sebagai Peneliti Madya dengan bidang Ekonomi Kehutanan pada Pusat Penelitian Perubahan Iklim dan Kebijakan Kehutanan, Badan Penelitian dan Pengembangan Kehutanan, Kementerian Kehutanan RI, saat ini menjabat sebagai Wakil Ketua Kelompok Peneliti Sosial Budaya dan Kelembagaan Kehutanan. Diantara hasil karya ilmiahnya adalah : Pola Pengembangan Hutan Rakyat Melalui Skim Kredit

Hutan Rakyat Dan Konservasi (Studi kasus Sumatera Selatan), Kajian Pola Kemitraan Antara BUMN dengan Koperasi dan Industri Kecil Kehutanan, Kajian Sistem Penguasaan dan Pemanfaatan Lahan Adat, Study Kemungkinan Pengembangan Social Forestry di Kawasan Hutan Lindung Nanggala Sulawesi Selatan, Pola adaptasi perubahan iklim masyarakat sekitar hutan, Kajian Tingkat Kerentanan Ekosistem Hutan Terhadap Perubahan Iklim, Analisis Kelembagaan DA REDD dan Mekanisme Perdagangan Karbon Lainnya.

Haryatno Dwiprabowo. Lahir di Bogor pada tanggal 30 Mei 1950. Pendidikan S1 dari Fakultas Kehutanan IPB (1976), S2 di bidang Operation Research (lulus tahun 1983) dan S3 juga di bidang Operation Research (lulus tahun 1986) dari North Carolina State University, Amerika Serikat. Sejak lulus hingga sekarang, bekerja sebagai peneliti dengan bidang kompetensi Ekonomi Kehutanan pada Pusat Litbang Sosial Ekonomi dan Budaya Kehutanan, saat ini menjabat sebagai Peneliti Utama pada Pusat Penelitian Perubahan Iklim dan Kebijakan Kehutanan, Badan Penelitian dan Pengembangan Kehutanan, Kementerian Kehutanan RI. Pernah bekerja sebagai research Fellow di Centre For International Forestry Research (CIFOR) dari tahun 1996 – 1999. Jabatan yang pernah dipegang adalah ketua Kelompok Peneliti Ekonomi Kehutanan, Koordinator Riset Penelitian Integratif (RPI) Forest Governance, Anggota Dewan Riset dan Anggota Tim Penilai Peneliti Instansi (TP2I) Badan Litbang Kehutanan. Beberapa karya ilmiah yang telah dipublikasikan adalah : Kajian Sosial Ekonomi Tata Ruang di Jawa, Kajian Pasokan dan Permintaan Kayu di Pulau Jawa, Kajian Kebijakan Tata Niaga dan Tata Usaha Hasil Hutan, Analisis Produksi, Pasar dan Kebijakan Kayu Energi Di Pedesaan, Kajian Kebijakan Kontribusi Sektor Kehutanan Dalam Mendukung Ketahanan Pangan Nasional

Ismatul Hakim. Lahir di Bogor pada tanggal 27 Nopember 1958. Pendidikan S1 di Fakultas Kehutanan IPB jurusan Hasil Hutan (1982), Master of Science jurusan Social Forestry dari Wageningen Agricultural University (WAU) (1990), dan saat ini masih menjadi kandidat Doktor dari Universitas Negeri Jakarta (UNJ) jurusan Pendidikan Kependudukan dan Lingkungan Hidup (PKLH) dengan judul Evaluasi kebijakan Hak Kelola Masyarakat Terhadap Hutan Mengantisipasi Perubahan Iklim di Kawasan Hutan Penelitian Carita, Kabupaten Pandeglang, Propinsi Banten. Pengalaman bekerja : Peneliti pada Lembaga Fisika Nasional-LIPI Bandung (1982-1983), Plt. KaSub-bag KTLN Badan Inventarisasi dan Tata Guna Hutan (1983-1986), Kepala Seksi Sarana Uji Coba, BTPDAS Surakarta (1993-1996), Kepala Sub-Bagian Perencanaan Program Anggaran Pembangunan, Sekretariat Badan Litbang Kehutanan, Kementerian Kehutanan RI, Kepala Sub-Direktorat Kelembagaan Usaha wilayah A (Jawa dan Bali) Ditjen Perkebunan, Kemenhutbun RI Jakarta (1999-2002) dan tahun 2003 kembali menjadi Peneliti bidang Ekonomi Kehutanan pada Puslitbang Perubahan Iklim dan Kebijakan Kehutanan Bogor sebagai Peneliti Madya. Sejak mahasiswa aktif di berbagai organisasi kemahasiswaan seperti Senat Mahasiswa Fakultas Kehutanan IPB dan Ketua Pergerakan Mahasiswa Islam (PMII) Cabang Bogor dan Organisasi Kemasyarakatan diantaranya pernah sebagai Ketua Umum Pimpinan Pusat Lembaga Pembangunan dan Pengembangan Pertanian Nahdlatul Ulama (PP-LP2NU), Pengurus Besar Nahdlatul Ulama (PBNU) periode 1990 – 1994 dan 1994 – 1999 di masa kepemimpinan KH. Abdurrahman Wahid. Selain itu juga aktif di Dewan Pimpinan Pusat Himpunan Kerukunan Tani Indonesia (DPP-HKTI) di Jakarta sebagai Koordinator Kompartemen Kehutanan dan Perkebunan (1990-1994 dan 1994-1999). Saat ini juga aktif di Pengurus Besar Ikatan Alumni Pergerakan Mahasiswa Islam Indonesia (IKA-PMII) sebagai Ketua

Departemen Sains, Teknologi dan Lingkungan periode 2009-2013 dan saat ini terpilih sebagai Sekretaris PB IKA-PMII untuk periode 2013 – 2018.

Magdalena. Lahir di Pematang Siantar pada tanggal 6 Juli 1969. Wanita ini adalah seorang peneliti yang bekerja pada Badan Penelitian dan Pengembangan Kehutanan di Bogor sejak tahun 2012. Pada tahun 1994 hingga tahun 2001, terdaftar sebagai staf struktural di beberapa Direktorat Jenderal di Kementerian Kehutanan, Jakarta. Pada tahun 1993, menyelesaikan S1 di Jurusan Statistika, IPB. Dengan Beasiswa dari International Timber Trade Organisation (ITTO), melanjutkan S2 di bidang Ecological Economics di Universitas Edinburgh, Skotlandia pada tahun 1998-1999. Pada tahun 2003-2008, berhasil mendapat beasiswa ADS dan melanjutkan pendidikan S3 di bidang Resource Management and Environmental Science di Australian National University (ANU), Canberra. Beberapa tulisannya pernah dipublikasikan di Journal of Environmental Technology and Management dan Jurnal Penelitian Sosial dan Ekonomi. Senin pagi, 10 Maret 2014, beliau meninggal dunia karena kecelakaan di tol Jagorawi.

Epi Sahadat. Lahir di Bogor pada tanggal 15 Mei 1961. Pria ini adalah seorang peneliti yang bekerja pada Pusat Penelitian Perubahan Iklim dan Kebijakan Kehutanan, Badan Litbang Kehutanan, Kementerian kehutanan RI dengan jabatan Peneliti Madya Dengan bidang kepakarannya Ekonomi Kehutanan sejak 2013. Pendidikan S1 pada Fakultas Hukum Universitas Pakuan (UNPAK) Bogor dan saat ini sedang menyelesaikan studi S2 di Fakultas Kehutanan Universitas Nusa Bangsa (UNB) Bogor. Spesialisasi dalam Tim Terpadu Tata Ruang Kawasan Kehutanan, Badan Planologi Kehutanan, Kementerian

Kehutanan untuk wilayah Sumatera, Kalimantan, Maluku dan Papua dan Kebijakan Tata Usaha kayu (TUK). Diantara karya tulis ilmiahnya banyak dimuat pada Jurnal Sosial Ekonomi Kehutanan dan Jurnal Kebijakan Kehutanan, PUSPIJAK. Diantara karya ilmiahnya adalah ; Kajian Penyempurnaan Peraturan Penatausahaan Hasil Hutan, Kajian Mekanisme Permohonan Penerbitan Surat Keterangan Sahnya Hasil Hutan (SKSHH) Kasus di Propinsi Kalimantan Timur, Kajian Peredaran dan Tata Usaha Kayu Rakyat di Kabupaten Ciamis, Jawa Barat, Kajian penyempurnaan Pedoman Penatausahaan Hasil Hutan di Hutan Hak/Rakyat Kaus di Propinsi Jawa Barat, Kajian Pedoman Penatausahaan Hasil Hutan di Hutan Rakyat Sebagai Dasar Acuan Pemanfaatan Hutan Rakyat

Rahayu Supriadi. Lahir di Kota Bandung 7 September 1959. Mengikuti Bapaknya yang dipindah kerja, dia menghabiskan masa sekolahnya dari SD hingga SMA di Kota Garut yang kemudian melanjutkan kuliah di Institut Pertanian Bogor dan lulus tahun 1983. Setelah bekerja selama 5 tahun di Badan Penelitian dan Pengembangan Kehutanan yang bersangkutan melanjutkan studi master di University of Wageningen, the Netherlands tahun 1991-1993 dengan mengambil jurusan Social Forestry. Sedangkan, kursus yang pernah diikuti diantaranya yang paling penting adalah *Landscape Function and People: Applying Strategic Planning Approach for Good Natural Resource Governance yang diselenggarakan di Bangkok Thailand bulan Oktober-November 2008.* Dia mulai bekerja sebagai calon peneliti di Departemen Kehutanan sejak 1986 dan sekarang berkantor di Puspijak Bogor, Kemenhut Topik penelitian yang diikutinya *senantias*a terkait dengan aspek sosial ekonomi kehutanan seperti hutan rakyat, HTI (Hutan Tanaman Industri), tataniaga hasil hutan kayu dan non-kayu, dan ekoturisme dan landscape.

Elvida Yosefi Suryandari. Lahir di Lumajang pada 5 September 1974. Lulus Sarjana Kehutanan IPB jurusan Manajemen Hutan tahun 1978 dan S2 Fakultas Ekonomi Universitas Indonesia. Sejak awal bekerja sebagai peneliti pada Pusat Penelitian Perubahan Iklim dan kebijakan kehutanan dan saat ini menjabat sebagai peneliti Muda dengan bidang kepakaran Ekonomi Kehutanan. Diantara karya ilmiah yang telah diterbitkan oleh Jurnal Sosial Ekonomi Kehutanan dan Jurnal kebijakan Kehutanan adalah Kajian Konsep Kesatuan Pengelolaan hutan Model Way terusan Register 47, Analisis tata niaga dan Pasar kayu Sengon di Kabupaten Wonosobo dan Kabupaten Temanggung, Jawa tengah, Kendala dan strategi Implementasi Pembangunan KPH Rinjani Barat, Implementasi dan Strategi Pembangunan Kesatuan pengelolaan Hutan di Kabupaten Banjar.

M. Zahrul Muttaqien. Lahir di Tuban, Jawa Timur pada 8 Mei 1973. Pendidikan Sarjana Kehutanan diperoleh dari Jurusan Manajemen Hutan Fakultas Kehutanan IPB. Master of Science diperoleh dari Australian National University (ANU) dan telah mendapat gelar Doktor di universitas yang sama pada tahun 2013. Sejak awal sampai sekarang berkerja sebagai peneliti bidang kepakaran Ekonomi Kehutanan pada Pusat Penelitian Perubahan Iklim dan Kebijakan Kehutanan (PUSPIJAK), Badan Penelitian dan Pengembangan Kehutanan, Kementerian Kehutanan RI. Dainatara karya ilmiah yang telah diterbitkan adalah : Good Governance Dalam 5 Kebijakan Prioritas Departemen Kehutanan, Kajian Pola-pola Pemberdayaan Masyarakat Sekitar Hutan Produksi Dalam mencegah illegal Logging, Restrukturisasi Arsitektur Kelembagaan Kawasan Hutan di Indonensia

Subarudi. Peneliti Senior pada Puslitbang Perubahan Iklim dan Kebijakan, Kementerian Kehutanan. Fokus penelitiannya terkait kebijakan kehutanan dan pemberdayaan masyarakat. Pernah bekerja sebagai National Consultant and Team Leader untuk lebih dari 20 studi penelitian terkait jasa lingkungan, tata guna hutan dan perubahan lahan, REDD yang didanai oleh organisasi seperti ACIAR, CIFOR, FAO, dan ITTO. Hasil publikasi ilmiahnya muncul di the International Forestry Review, Jurnal sosial ekonomi kehutanan, Jurnal analisis kebijakan kehutanan. Lulusan S1 Fakultas Kehutanan IPB, S2 The University of Melbourne, Australia dan sekarang Kandidat Doktor Pada Program Ilmu Pengelollan Hutan, IPB.

Marinus Kristiadi Harun. Anak pertama dari tiga bersaudara, lahir di Magelang pada tanggal 9 November 1977. Penulis menempuh Pendidikan Sarjana (Srata 1) di Jurusan Budidaya Hutan (Silvikultur), Fakultas Kehutanan, Universitas Gadjah Mada, Jogjakarta, Indonesia pada tahun 1996 – 2001. Judul skripsinya adalah "Pengaruh Bulan Penebangan Bambu Ampel Terhadap Serangan Kumbang Bubuk". Penulis menempuh pendidikan Magister (Strata 2) di Sekolah Pascasarjana (SPs), Pengelolaan Sumberdaya Alam dan Lingkungan (PSDAL), Institute Pertanian Bogor (IPB), Bogor, Indonesia pada tahun 2009 – 2011. Judul Thesisnya adalah "Analisis Pengembangan Jelutung Dengan Sistem Agroforestri Untuk Memulihkan Lahan Gambut Terdegradasi Di Provinsi Kalimantan Tengah". Penulis saat ini bekerja pada Balai Penelitian Kehutanan Banjarbaru dengan jabatan terakhir Peneliti Muda IIIc, dengan bidang kepakaran agroforestri. Penelitian yang pernah dilakukan antara lain: teknik rehabilitasi hutan dan lahan gambut terdegradasi dengan agroforestry berbasis jelutung, Penelitian

Kelembagaan Hutan Rakyat di Provinsi Kalimantan Selatan, Penelitian Model Resolusi Konflik Lahan di KPH Model Banjar, Penelitian Model Resolusi Konflik Lahan Berbasis Sistem Agroforestri. Publikasi yang telah diterbitkan antara lain: Pengembangan Agroforestry Sebagai Wahana Aplikasi Program Social Forestry untuk meningkatkan Kesejahteraan Masyarakat Sekitar Hutan. Galam No. 6 Tahun 2003 dan Rehabilitasi Lahan Kritis Berbasis Hutan Rakyat Pola Kemitraan di Provinsi Kalimantan Selatan. Komitmen Regenerasi. Prosiding Lomba Penulisan Ilmiah Pemuda se-Provinsi Kalimantan Selatan Dalam Rangka Memperingati Hari Sumpah Pemuda. KNPI Kalimantan Selatan. Banjarmasin. 2006.

Abdon Nababan. Lahir dan dibesarkan di Tano Batak, daerah pegunungan Sumatera Utara, 2 April, 1964. Pada tahun 1987 menyelesaikan sekolah tingkat sarjana pendidikan (S1) dari Institut Pertanian Bogor [IPB]. Selain Sekretaris Jenderal AMAN, Abdon Nababan saat ini memegang posisi strategis di beberapa LSM, termasuk: Ketua Dewan Pembina Yayasan Setara / NTFP, Ketua Dewan Forest Watch Indonesia [FWI], Presiden Direktur PT. Poros Nusantara, Anggota Dewan Perwalian dari Lembaga Ekolabel Indonesia [LEI], dan penasihat Samdhana Institute, Ketua Dewan Pengawas Koperasi AMAN Mandiri dan posisi-posisi lain yang berkaitan dengan pembelaan Hak-hak Masyarakat adat, baik di level regional Asia, maupun Internasional. Jauh sebelumnya, Abdon Nababan juga pernah memegang beberapa posisi kunci di beberapa organisasi antara lain: Direktur Eksekutif Yayasan Sole Indonesia [1996 - 1998], Direktur Forest Watch Indonesia / FWI [1998 - 2000], Ketua Perkumpulan Telapak [2004 - 2006], Komite Administrator di Global Forest Watch / GFW [2000-2001]. Selain itu, Abdon Nababan juga bekerja pada lembaga internasional beberapa donor, termasuk sebagai anggota Komite Pengarah

Nasional dan Komite Proposal Pengkajian Global Environment Facility – Small Grand Program (GEF-SGP), Komite Pengarah Multi-stakeholder Forest Program - DFID-Departemen Kehutanan, Direktur Proyek Peningkatan Kapasitas LSM dalam penyelidikan dan Kampanye Hutan Indonesia suatu kerjasama program antara Greenpeace Internasional dan WALHI. Keterlibatan dalam berbagai proses pengorganisasian gerakan Masyarakat Adat membuat masyarakat adat anggota AMAN memilih dia sebagai Sekretaris Jenderal AMAN untuk periode 2007 sampai 2012 dan dilanjutkan periode berikutnya yaitu 2012-2017. Saat ini Abdon Nababan merupakan tokoh kunci dari gerakan Masyarakat Adat di Indonesia, maupun di tingkat regional dan Internasional.

Ya Arizona. Dilahirkan di Kerinci, Jambi, Indonesia pada 24 Maret 1983. Menyelesaikan sekolah di Kerinci, tempat dimana puncak tertinggi pulau Sumatera bercokol, di jantung pulau Sumatra. Dua kali khatam membaca buku **Seratus Tokoh** (Michael H. Hart) yang "dipinjam" dari seorang paman sewaktu SMP. Buku ini membuat terpesona dengan peranan "manusia besar" dalam sejarah umat manusia. Minat pada sejarah ini pula yang membuat ketertarikan pada persoalan sosial dibandingkan eksak. Semasa SMA banyak belajar dari seorang guru Hukum Tata Negara yang menginspirasi untuk memasuki pendidikan hukum. Kampus merah, Fakultas Hukum Universitas Andalas di Padang adalah kampus yang dituju untuk mempelajari ilmu hukum. Kehidupan di Padang banyak memberikan pengaruh yang membuat terlibat dalam sejumlah organisasi sejak menjadi mahasiswa. Sewaktu kuliah beraktivitas dalam sejumlah organisasi mahasiswa dan Ornop, diantaranya menjadi Ketua Lembaga Advokasi Mahasiswa dan Pengkajian Kemasyarakatan (LAM&PK) Fak. Hukum Universitas Andalas (2005-2006), Presiden Badan Eksekutif Mahasiswa Fak Hukum Universitas Andalas (2006-2007) dan Ketua Dewan Wilayah Ikatan Senat Mahasiswa Hukum Indonesia (ISMAHI)

Wilayah Sumatera Bagian Tengah (Sumbar, Riau, Jambi). Setelah menamatkan pendidikan Sarjana di Fakultas Hukum Universitas Andalas (2007), kemudian melanjutkan pendidikan di Program Magister Hukum Kenegaraan, Pasca Sarjana Fakultas Hukum Universitas Indonesia (2010). Sebelumnya, sejak bulan April 2007 berkegiatan pada Perkumpulan untuk Pembaharuan Hukum Berbasis Masyarakat dan Ekologis (HuMa), Jakarta. Saat ini menjadi Peneliti pada Epistema Institute, Jakarta. Sebuah lembaga yang didirikan untuk mengembangkan lingkar belajar, melakukan riset dan pengembangan resource center tentang keadilan sosial dan lingkungan.

Henry Silka Innah. Staf di Sektretariat Badan Penelitian dan Pengembangan Kehutanan (FORDA). Lulus dari Jurusan Kehutanan pada Universitas Hasanuddin Makassar tahun 1995, menamatkan studinya di program Magister Studi Pembangunan - Institut Teknologi Bandung tahun 2005, dan pada tahun 2013 meraih gelar Doktor bidang Ilmu Pengelolaan Hutan pada Institut Pertanian Bogor. Memiliki pengalaman kerja pada HPH/IUPHHK (PT. Inhutani II), pengalaman penelitian pada bidang konservasi dan rehabilitasi khususnya hutan mangrove di Tanah Papua sejak tahun 1998, dan saat ini masih tertarik untuk memperdalam ilmu di bidang sosial politik kehutanan. Terlibat dalam kegiatan Monitoring dan Evaluasi (Monev) Gerakan Nasional Rehabilitasi Hutan dan Lahan, serta Monev Pengelolaan Wilayah Perbatasan RI. Pernah membantu memberikan mata ajaran pada Badan Diklat Kehutanan dan Universitas Negeri Papua. Beberapa publikasi terkait pengelolaan dan konservasi sumber daya hutan, telah diterbitkan, dan yang terkini (2013) berjudul: *Collective Action Typologies and Reforestation in Indigenous Community of Biak-Papua*.

Inung Wiratno. Kelahiran Tulungagung 28 Maret 1962. Sarjana kehutanan Fakultas Kehutanan UGM (1988) dan S2 ITC Belanda (1993) di bidang *project planning* dan *rural development planning*. Menulis beberapa buku, antara lain: *Berkaca di Cermin Retak: Refleksi Konservasi dan Implikasinya bagi Pengelolaan Taman Nasional* (Gibbon Foundation dan PILI, 2002); *Leadership dalam Organisasi Konservasi* (Conservation International Indonesia Program, 2004); *Solusi Jalan Tengah: Esai-Esai Konservasi Alam* (Dit. Kawasan Konservasi dan Bina Hutan Lindung, Ditjen PHKA, 2011); *Tersesat di Jalan yang Benar, Seribu Hari Mengelola Leuser* (UNESCO Jakarta Office, 2013); dan *Dari Penebang Hutan ke Konservasi Leuser,* (2014) kisah pembangunan ekowisata berbasis masyarakat di Tangkahan, Pinggir TN Gunung Leuser, diterbitkan oleh Orangutan Information Center-Sumatera Utara, bekerjas ama dengan UNESCO dan beberapa lembaga konservasi. Sejak awal 2014, bekerja di Direktorat Bina Perhutanan Sosial, Ditjen BPDASPS. Aktif menulis di blog: www.konservasiwiratno. blogspot.com; Email: inung_w2000@yahoo.com.

Endriatmo Soetarto. Lahir di Jakarta, 25 Desember 1952. Guru Besar Tetap Politik Agraria di Fakultas Ekologi Manusia (FEMA) Institut Pertanian Bogor. Ketua Sekolah Tinggi Pertanahan Nasional (STPN) Yogyakarta (2006—2012). Menjadi Kepala Divisi Kependudukan, KajianAgraria, dan Ekologi Politk Departemen Sains Komunikasi dan Pengembangan Masyarakat FEMA IPB (2011—sekarang). Guru Besar Politik Agraria Fakultas Ekologi Manusia IPB (2007—sekarang). Menjabat Plt Kepala Pusat Penelitian dan Pengembangan BPN RI (2010—2011). Kepala Pusat Kajian Agraria IPB Tahun (1999–2006). Dosen non-Organik Sekolah Staf dan Komando TNI AD, Bandung (Tahun 1999—2009).

Eko Cahyono. Peneliti dan Pengurus Badan Eksekutif Sajogyo Institute (Manager Unit Pengelolaan Pengetahuan). Beberapa jabatan lainnya adalah: Assisten Pengajar di Departemen Sains, Komunikasi dan Pengembangan Masyarakat (SKPM) Fakultas Ekologi Manusia (FEMA) IPB; Peneliti Konflik Tenurial Kehutanan dan Ekologi Politik-Agraria di Yayasan Silvagama; Trainer dan Fasilitator Pengembangan Kawasan Pedesaan Berbasis Masyarakat Pedesaan di Lembaga Pusat Studi Pembangunan Pertanian Pedesaan IPB (PSP3-IPB); Tim Supervisi, Evaluasi dan Monitoring (Korsup Monev) Program Nota Kesepemahaman Bersama (NKB) 12 Kementerian dan Lembaga, Percepatan Pengukuhan Kawasan Hutan; Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK) 2013-sekarang.

Kushartati Budiningsih. Memulai karir sebagai pengajar mata kuliah Perencanaan Hutan, Tata Hutan, Penginderaan Jarak Jauh dan Teknik Penarikan Contoh pada Fakultas Kehutanan Universitas Winaya Mukti pada 1997-1999. Selanjutnya beralih menjadi peneliti Balai Penelitian Kehutanan Banjarbaru Kalimantan Selatan (dulu Balai Teknologi Reboisasi). Selama 12 tahun di Banjarbaru aktif dalam kelompok peneliti Perhutanan Sosial yang melakukan beragam penelitian, meliputi teknik rehabilitasi hutan bersama masyarakat, model-model *agroforestry*, kelembagaan pengelolaan sumber daya hutan dan analisis kebijakan kehutanan. Kemudian pada akhir 2011 beralih tugas di Pusat Perubahan Iklim dan Kebijakan Kehutanan, dan kini aktif pada kelompok peneliti Politik dan Hukum Kehutanan yang mendalami bidang kelembagaan, kebijakan, dan politik.

N
U
نهضة العلماء
1926